MARITIME PROVINCES HIGHER EDUCATION COMMISSION
MPHEC
CESPM
COMMISSION DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR DES PROVINCES MARITIMES

MARITIME PROVINCES HIGHER EDUCATION COMMISSION
Kings Place, P.O. Box 6000
Fredericton, New Brunswick
E3B 5H1
(506) 453-2844

LEGISLATIVE LIBRARY
DIBLIOTHEQUE DE L'ASSEMBLÉE
LEGISLATIVE

DEC 3 0 199!

FREDERICTON, N.B.

FINANCIAL PLAN 1992-93

92-02407/

1. INTRODUCTION

The Maritime Provinces Higher Education Commission presents to the Council of Maritime Premiers on an annual basis its recommendations for funding in the following fiscal year for the institutions within its mandate. It has been made clear to the Commission that the fiscal situation of the three Maritime governments will make it very difficult for them to provide sufficient funding to maintain the existing level of service for the coming year. The Commission nevertheless believes that it is important that the costs of maintaining the existing system be recognised. The Commission also believes that, as an intermediary body, it has a responsibility to examine all the circumstances surrounding its financial recommendations. For this reason, this year's Financial Plan includes some analysis of the situation of governments, as well as of the universities and of the student population.

As a result of economic circumstances, none of the three provincial governments were able to meet the increases in funding recommended by the Commission for 1991-92. Nova Scotia and New Brunswick implemented wage freeze policies, and in November 1991, the Government of Prince Edward Island requested that some of its committed funding be returned by the University of Prince Edward Island and by Holland College. A preliminary analysis of the impact of the 1991-92 budget decisions has been prepared. This analysis shows that the smaller increases in government funding have been offset by increases in student fee revenues. Universities in the Maritime Provinces already have the highest fees in the country, and the Commission is concerned that high fee levels will limit accessibility.

Preliminary figures provided by the Association of Atlantic Universities indicate that full-time enrolment in Maritime universities has increased by 5.9% for the 1991-92 academic year over 1990-91. Much of the increase was caused by more students staying in university, rather than by first year enrolments. The number of first year enrolments for 1991-92 was 13,710, an increase of only 2.9% over the previous year. Enrolment increases were greatest in New Brunswick at 6.6%, while the figures for Nova Scotia and Prince Edward Island were 5.7% and 3.0% respectively.

Recent reports have raised issues of accountability with respect to universities, and some government actions have been seen to threaten university autonomy. This report attempts to address this issue.

There is considerable concern over the future supply of scientists, engineers and technologists. A brief status report on the enrolment patterns for scientists and engineers in the Maritimes is included with this Financial Plan.

2. RESPONSES TO 1991-92 RECOMMENDATIONS

2.1 Operating grants

In the Commission's 1991-92 Financial Plan, the recommended percentage funding increases relative to 1990-91 for university operations were:

	Nova Scotia	New Brunswick	Prince Edward Island[1]
Sustenance	5.3	5.3	5.3
Base Adjustment	0.0	1.9	1.8
Envelope funding	1.2	0.0	0.0
Programme Expansion	0.0	0.1	1.5
Equalisation	0.7	0.0	0.0
Total	7.2	7.3	8.6

The actual increases in operating grants provided were 1.25% for Nova Scotia, 3.8% for New Brunswick, and 5.0% for Prince Edward Island. The amounts committed for the government fiscal year 1991-92 were $214,101,270 for Nova Scotia, $137,994,110 for New Brunswick, and $22,815,390 for Prince Edward Island. In addition, Nova Scotia committed $4,476,700, New Brunswick $3,637,300, Prince Edward Island $5,776,700 and Newfoundland $559,600 to the Atlantic Veterinary College. The impact of the operating grants at lower levels than those recommended was affected by other factors in both New Brunswick and Nova Scotia.

In New Brunswick, the government introduced legislation that prohibited the provision of cost of living increases for a twelve-month period to government employees, and initially indicated that it would include university employees. Subsequently, most New Brunswick university bargaining and non-bargaining groups offered to impose a freeze voluntarily, rather than accept the violation of institutional autonomy involved in a legislated freeze. Only bargaining units that did not accept a voluntary freeze are covered by the legislation. The Government of New Brunswick stated that it believed that the net impact of the 3.8% increase provided, with a wage freeze in place, was equivalent to the 7.3% increase recommended by the Commission.

In Nova Scotia, the government legislated a two-year wage freeze for public employees, and university staff were included within the legislation. The legislation allowed for a 5% increase, before the freeze, for those bargaining employees without a first contract, or whose collective agreement had expired, and were in the process of bargaining.

---

[1]This does not include the Atlantic Veterinary College, which is subject to a special agreement.

In New Brunswick and Nova Scotia, the legislation and the voluntary agreements, allowed for the payment of salary increases for merit, progress through the ranks, and promotion. The Nova Scotia Government specifically allocated the funds required to complete the program of equalisation grants that had been started in 1978-79. This, together with an allocation for targeted funding, left only 0.5% for distribution as an increase in general operating grants. The impact of the decisions on operating grants in each province is analysed in a separate section.

2.2 Capital funding

The Province of New Brunswick committed $500,000 to each of two projects, the multi-use facility at the Saint John Campus of U.N.B., and the Arts building for l'Université de Moncton.

The Council of Maritime Premiers accepted a formula proposed by the Commission for the funding of the upgrading of the Tupper Building for the Medical Faculty of Dalhousie University. This has all three Provinces contributing to the $8,000,000 cost of upgrading included in the $10,500,000 required over the life of the project, which also includes some maintenance.

3. BRIEFS RECEIVED BY THE COMMISSION

The Commission received a brief from the President of the Association of Atlantic Universities (AAU), and the MPHEC Finance Committee met with and received submissions from the following organisations:

University of Prince Edward Island Student Union (UPEISU)
Canadian Federation of Students - NB (CFSNB)
Nova Scotia Confederation of University Faculty Associations (NSCUFA)
Federation of New Brunswick Faculty Associations (FNBFA)
Students' Union of Nova Scotia (SUNS)

The AAU recognised the difficult position that both governments and universities faced as a result of the economic situation. It requested that the Commission analyse what had happened as a result of the responses to its recommendations from an independent viewpoint, and that this analysis be part of the Financial Plan. It also urged the Commission to maintain its independent stance in making its recommendations for the next fiscal year.

All the groups representing faculty and students that met with the Finance Committee expressed concern about the combination of higher costs for fees and other items, while at the same time student aid was inadequate. Costs were also seen as a factor in limiting accessibility (UPEISU, CFSNB, SUNS). It was also pointed out that the difficulty students were having in obtaining summer employment exacerbated their financial problems (UPEISU, CFSNB). Issues were also raised relating to mature and part-time students (UPEISU), and to foreign and out of region students (SUNS).

The commitment of both federal and provincial governments to education, as reflected in the funding made available was questioned by several groups (NSCUFA, SUNS, CFSNB). The faculty associations were particularly concerned about the impact of the salary freeze. They pointed out that this action will increase the salary disparity that already exists between faculty in the region and elsewhere in Canada, and make it even more difficult to recruit new faculty (FNBFA, NSCUFA). The ability of universities to purchase new equipment, carry out repairs and maintenance, and meet the increasing costs of library resources were questioned (NSCUFA, FNBFA). The FNBFA specifically requested that the Commission undertake an assessment of university libraries.

The greatest concern expressed by the FNBFA was the threat to university autonomy created by the actions of government in imposing a wage freeze. They made it clear that they believed the mechanism for handling the reduced funding should have been left to the universities themselves.

4. THE SITUATION IN 1991

The Commission believes that it is important to put the situation that presently exists with respect to government funding of universities into its proper perspective. The Commission has noted, not only among its membership, but also among those groups that have presented briefs representing university administrations, students and faculty, that there is a real awareness of the difficulties facing governments in finding the funds, as well as of those facing universities with insufficient funds. This section attempts to assess some of the factors that affect the university administrations, the students, and the governments.

4.1 Established Programs Financing (EPF)

The recent economic environment has generated financial problems for all provincial governments, in terms of revenue shortfalls, both in the form of transfer payments from Ottawa and in direct provincial tax revenues. The burden of the public debt also limits fiscal flexibility. The most frequently quoted source of funding for post-secondary education is EPF, the basic transfer from Canada to the provinces that is meant to contribute to this purpose. The recent role of EPF, as related to post-secondary expenditures, is examined below.

Before 1977-78 there were three separate federal-provincial cost shared programs, for Medicare, hospital insurance, and post-secondary education. These were brought together, with financing to cover extended health care, into a single umbrella arrangement, called EPF.

Funding under EPF is a combination of cash and tax transfers, the basis and division of which, into different categories, has never been formally agreed to by the provinces. It is indisputable, however, that the amounts transferred for post-secondary education have not kept pace with expenditures by the provinces in this field.

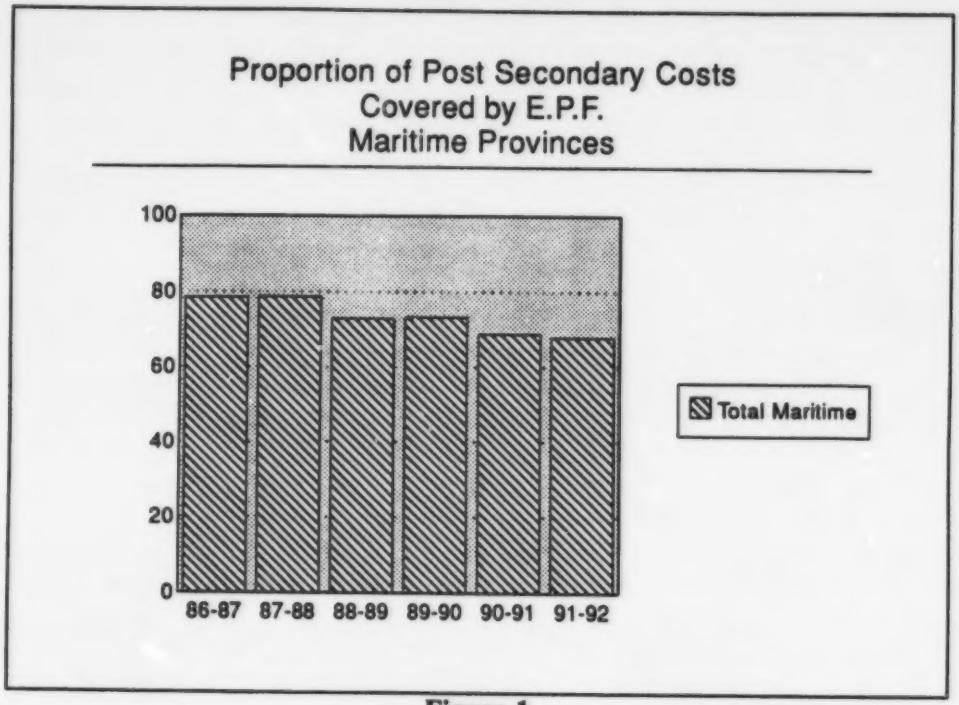

Figure 1

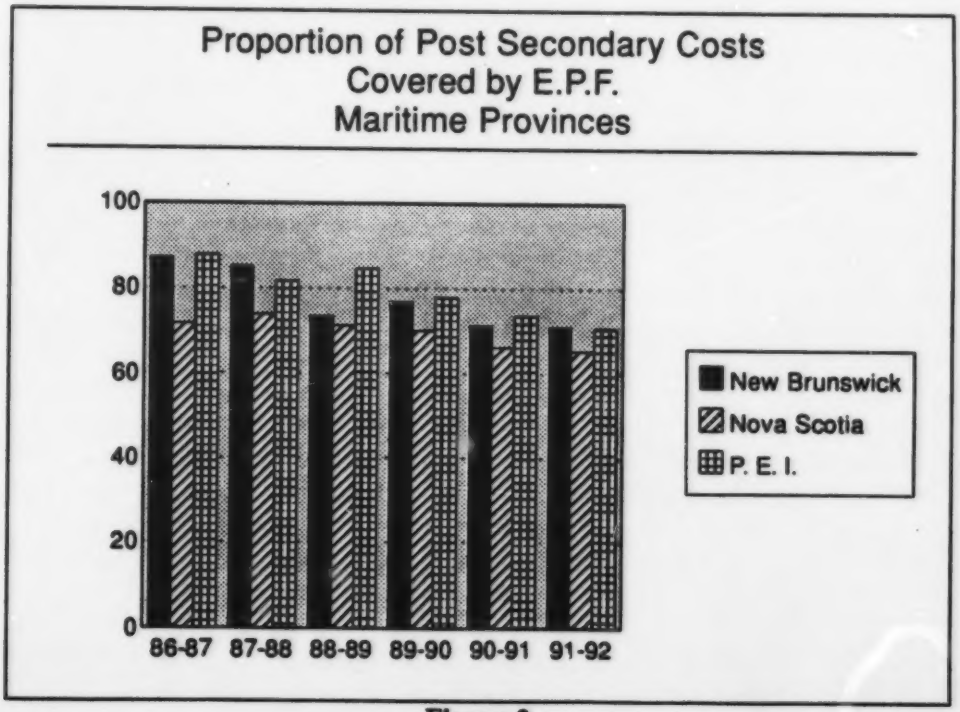

Figure 2

The Department of the Secretary of State, Canada, publishes annually a report showing provincial expenditures on post-secondary education, and the amount made available from Canada through EPF, by Canada's definition. The provinces would not necessarily accept that these figures are correct, but would not claim that the federal contribution was higher.

The Commission has taken the published data[2] from 1986-87 onwards, and projected the figures for 1990-91 and 1991-92. Figures 1 and 2 show the change in the impact of EPF since 1986-87. As per capita payments under EPF have been frozen for 5 years from 1990-91, the situation is unlikely to improve soon.

Figure 1 shows the percentage of expenditures for post-secondary education, for the Maritime Provinces in total that has been provided by Canada through EPF. Over the six-year period, this percentage has declined from 78.6% to 72.7%. In dollar terms, this reflects an increase in the amount that the three governments have had to meet from other revenue sources from about $88,000,000 in 1986-87 to about $160,000,000 in 1991-92.

Figure 2 provides the same information, but shows the differences in the impact among the three provinces. This makes it clear that the Province of Nova Scotia has had the most difficult problem throughout the period. It also shows that the situation in New Brunswick and Prince Edward Island is now closer to that in Nova Scotia. The convergence is explained by the more rapid growth of total post-secondary expenditures which increased by 48% in Prince Edward Island, and 44% in New Brunswick, compared to 30% in Nova Scotia over the period.

As mentioned above, EPF is only one source of transfer payments, and reductions are also reported in equalisation payments. The Commission recognises the financial stress on the provincial governments.

4.2 The Universities

In response to the needs of the economy of the region, the Council of Maritime Premiers has established a policy that any qualified student should have access to a university program in the region. This policy is well established, and nothing that has happened since it was stated to the Commission in 1975 detracts from its relevance for the 1990's. The universities in the region have responded well to the challenge, and while not every student who wanted access to a particular program in a particular university could get into it, qualified students have been able to attend university somewhere. In 1981 there were 33,685 full-time students enroled at Maritime universities. In the fall of 1991, this number had increased to 49,345. This represents an increase of 46%. Over the same period, the increase in funding that universities have received from government in constant dollars has been about 13%. This has resulted in a decrease in the real amount of funding available for each student of about 30%. The shortfall in revenue to the

---

[2]Department of the Secretary of State of Canada, Federal and Provincial Support of Post-secondary Education in Canada, A report to Parliament, 1989-90.

the universities has been partly replaced by increased fee income, which has increased from less than 16% to over 22% of general operating income in the same period. Dr. Stuart Smith, in his recently released report[3], recommended that student fees should be allowed to increase until they reach 25% of operating revenue. He also states that this should only be permitted to happen if student aid programs are improved. As can be seen from Tables 1 and 2, there are several institutions in the region where the fees already provide substantially more than 25% of operating income, without the suggested changes to student aid.

Universities cannot operate with annual deficits. They operate in a national and international market for faculty, for whom they have to compete. The services they purchase, the books for libraries, the equipment for laboratories, the maintenance and repair of buildings, have all increased in cost. The options open are limited, and painful. At least 80% of their general operating expenses go to salaries and fringe benefits. If the universities receive less funding in real terms, the principal area where reductions can be made are in people. This means either reducing the number of staff, or replacing full-time staff by part-time staff, or using teaching assistants to replace professors. This does not seem appropriate at a time when enrolments are increasing. Any one of these actions is liable to lead to a reduction of the service offered to Maritime students, and a reduction in their potential contribution to the Maritime economy.

4.3 The students

The principal reason that the provincial governments have become the main source of funding to the universities is to encourage and assist the education of the population. In large part due to the far-sighted policy of governments, accessibility has increased greatly, and participation rates have increased. While at the end of the Second World War, less than 5% of the population between 18 and 24 were attending university, 20% of that age group are now attending. As an illustration, there were 27,500 students in grade 9 in the region in 1987-88, the class that would first qualify to enter university in the fall of 1991; 13,340 students enroled in the first year of university in the Maritimes in the fall of 1991.

The students of 1991 are finding that attending university is not easy, not just for academic, but also for financial reasons. They face a combination of higher living costs, and higher fees, while student assistance programs have failed to keep up with those costs. It is becoming increasingly difficult for them to borrow enough to live on, quite apart from the issue of the debt burden. About 40% of full-time university students have a part-time job during the university term that, while helping with their expenses, does not help with their academic performance. At the same time, the overall economic situation has made it increasingly difficult for them to find summer employment at all, or at a wage that enables them to save money to pay for their education. The entry of more mature students and more part-time students into the system also puts a strain on

---

[3]Stuart Smith, Report: Commission on University Education, October 1991.

the university support systems which have been traditionally based on the students arriving directly from high school.

All these factors make it more difficult for students to complete their degrees. A number of students are forced to drop out for a year or two, or permanently, for economic reasons, or to revert to part-time status, and thus take longer to complete their degrees. A preliminary analysis of student attrition in the region suggests that far more students withdraw from university than fail the academic program. The Commission is concerned that the overall increase in enrolment may obscure the impact of higher costs in limiting accessibility to those student groups who are already disadvantaged.

4.4 Student Aid

In 1988, the Commission published a study related to student aid[4] suggesting several improvements to the existing system. Since that time, there have been no significant improvements to the student aid program, and the actual situation in 1991 is worse than it was in 1988. The principal cause of the deterioration is the continued unwillingness of the Federal Government to adjust the total amount available to an individual student under the Canada Student Loan program to reflect actual inflationary increases in living costs, quite apart from any major reform of the program. The action of the Government of Canada in introducing an up-front 3% administration fee, notionally as a means of reducing defaults, seems particularly irrelevant and unnecessary. The Commission recognises that all three Maritime governments have opposed this fee.

Unfortunately, the three provinces have not, in the absence of federal action, acted themselves to improve the program adequately. The Canada Student Loan maximum remains at $3,360 ($105 per assessed week for 32 weeks), where it has been since 1984-85. All three provinces have increased their bursaries since 1985, from $1,770 to $2,200 in Prince Edward Island in 1990-91, from $2,000 to $2,300 in Nova Scotia in 1990-91, and to $2,700 in New Brunswick in 1988-89. These increases have not, however, been adequate to offset the increases in both fees and other costs to needy students. The New Brunswick program that had offered partial remission of student loans over a certain amount, was terminated in 1991-92.

5. 1991 CASE HISTORY

To measure part of the impact of government funding decisions in 1991-92, the Commission has obtained comparative payroll data for universities for the past three years. While comparable data are not available for all institutions, data for 14 of them have been used in this analysis, which is presented on a provincial basis.

---

[4]MPHEC, Student Aid for the 1990's, November 1988.

5.1 Prince Edward Island

The government of Prince Edward Island provided a 5.6% increase in operating grant for the current fiscal year. The collective agreement for faculty had been negotiated before the provincial budget. There was no action taken by the Government of Prince Edward Island to affect the collective bargaining process. The actual cost of payroll at the University, including cost of living, progress through the ranks and promotions, increased by 8.1% in 1991 over 1990, compared to an increase of 8.4% in 1990 over 1989. The shortfall in revenue was offset by an increase in fees of 15.2% to $2,120 per year. This means that the fees at the University of Prince Edward Island, including the Atlantic Veterinary College, represent about 15% of operating income. In 1989-90, salaries represented 69.7% of general operating expenditures.

5.2 New Brunswick

In New Brunswick, the amount by which the government grants fell short of the Commission recommendation was intended to be offset by the one year wage freeze.

TABLE 1

University	Operating grant increase 1991-92 %	Fee increase 1991-92 %	Fee revenue as percentage of fee+ government grant*			Salary and benefits as % general operating cost (89-90)[5]
			1986-87	1990-91	1991-92	
Moncton	3.3	5.2	16.1	18.1	19.9	79.8
St. Thomas	6.0	5.8	26.7	32.5	34.9	82.1
U.N.B.	3.3	6.3	18.0	18.6	19.7	76.4
Mount Allison	3.2	10.3	20.8	22.9	25.0	74.5

*Fee revenue calculated as product of enrolment and basic student fee, no allowance made for higher fees, or increase in university assistance to students.

An analysis of data received on the cost of payroll at New Brunswick universities, suggests that the increase in 1991-92, once volume considerations are eliminated, was of the order of 4%. This is about 3% less than the increase in 1990-91 over 1989-90, but more than the cost of progress through the ranks, which represented about 2%. Since the timing of the wage freeze did not coincide with the timing of collective agreements, there were some categories of staff who had received a cost of living increase before the freeze came into effect, typically on January 1, 1991. These increases are built in to the 1991-92 salary cost. The impact of the freeze, however, will still be evident in the 1992-93 fiscal year, as there cannot be any increase on January 1, 1992 to flow through into that year. While the situation is different at each of the

[5]C.A.U.B.O., Financial Statistics of Universities and Colleges, 1989-1990.

four universities, the overall amount provided by the New Brunswick government is estimated by the Commission, based on information received to date, to be slightly lower than the Commission's recommendation, considered over the two-year period with the freeze in place for twelve months. A more precise assessment will be provided later when more data are available. As can be seen from Table 2, fee increases, taken in conjunction with the increases in enrolment, have resulted in a further increase in the proportion of operating income derived from this source. It should also be noted that about 80% of operating expenditures are required for salaries and benefits; other costs were not frozen. As increases in fees and enrolment increases resulted in a potential revenue increase of about $4,000,000, the increase will approximately offset the lower than recommended increase in grant income.

5.3 Nova Scotia

TABLE 2

Institution	Operating grant increase (including equalisation) 1991-92 %	Fee increase 1991-92 %	Fee revenue as percentage of fee+government grant*			Salaries and benefits as % general operating cost (89-90)[6]
			1986-87	1990-91	1991-92	
Acadia	1.3	10.4	22.3	25.7	27.9	76.6
A.S.T.	0.5	5.3	16.1	13.0	14.9	
Dalhousie	0.7	26.6	13.9	14.9	18.7	76.7
Mount St. Vincent	4.3	9.9	27.6	22.5	23.5	78.0
N.S.A.C.	0.5	14.3	14.9	16.5	19.8	70.1
N.S.C.A.D.	1.8	9.7	17.7	18.0	21.3	58.4**
N.S.T.C.***	0.5	12.8	6.3	8.2	9.6	
St. Francis Xavier	1.4	6.0	23.2	27.5	29.3	73.7
St. Mary's	3.0	10.3	26.0	31.8	35.3	76.0
T.U.N.S.	0.7	7.9	11.9	11.4	13.1	75.5
Sainte Anne	0.5	8.0	35.3	21.5	23.8	55.4**
King's College	3.1	16.3	20.6	35.6	38.0	58.3**
U.C.C.B.	0.5	9.4	13.8	19.6	23.8	72.2
C.O.G.S.	0.5					

NOTES

* Fee revenue calculated as product of basic student fee and enrolment. It takes no account of higher fees or of increased university assistance to needy students.

** For different reasons, data on these three institutions are not comparable, due to reporting practices at Sainte-Anne and NSCAD, and the special relationship between King's and Dalhousie.

***Fee revenues at N.S.T.C. accrue to the provincial government, not the institution.

[6]CAUBO, op.cit.

Nova Scotia provided an increase in funding of 1.25% in 1991-92. After allowing for the completion of the equalisation program, the amount left for general distribution was small, and the actual percentage increase is shown in Table 2. As in New Brunswick, a salary freeze was imposed in Nova Scotia, which will prevent the provision of any cost of living increases. The Nova Scotia freeze, however, is for two years. As in New Brunswick, despite the freeze, the salary bill increased in the order of 4%, significantly more than the cost of progress through the ranks, due to adjustments that had taken place before the freeze. The cost of progress through the ranks in Nova Scotia is generally of the order of 2%, and this cost alone is greater than the increase in grant at most Nova Scotia institutions. As the Nova Scotia freeze is for two years, actual salary costs at Nova Scotia institutions will only increase by about 2% in the 1992-93 fiscal year.

To limit cuts in service, the universities have been obliged to increase their fees. The combined impact of fee increases and increases in enrolment resulted in a potential increase in fee revenue for 1991-92 of more than $10,000,000. For the same year, the government grant increase was $2,600,000. The two in combination provided an actual total revenue increase of just over 5% for 1991-92.

6. 1992-93 OPERATING GRANT RECOMMENDATIONS

6.1 Unrestricted Operating Assistance

The Commission recognises the financial situation of the three provincial governments, and is therefore making its recommendations based on the minimum amount it believes necessary to maintain services and programs at their existing level. There is no allowance for enrolment growth, which the institutions will have to absorb. The Commission also recognises that the salary freezes in Nova Scotia and New Brunswick were intended to provide a reduction in long term as well as short term costs, and it is not prepared to recommend any "catch up" at this time.

Enrolments have continued to increase in all three provinces, and the level of funding provided for 1991-92 has resulted in significant fee increases to offset the limited increases in government funding. The Maritimes, in a region with the lowest incomes in Canada, already have the highest university tuition fees in the country. Further increases in fees will, in the absence of additional sources of funding for students, result in higher attrition rates, and reduced accessibility. The same economic factors that affect governments are also limiting students' ability to pay.

Actual data for the 1991-92 fiscal year in both New Brunswick and Nova Scotia suggest that even with the wage freeze in place, costs at the universities generally rose more rapidly than the provincial funding. In both provinces, increases in fee revenue offset a large part of the deficit. It must be noted that while the cost of the wage bill was affected by these freezes, other costs, which amount to at least 20% of operating costs, were subject to normal increases.

The experience in Nova Scotia suggests that the increase in wages and salary bill will be of the order of 2%, with the salary freeze still in place. While this represents approximately 80% of university operating costs, other components will increase more substantially, so that approximately 3% would cover the cost of a steady state university system. This does not take into consideration the historical problems of deferred maintenance, libraries, and equipment replacement. The Nova Scotia Government has announced that it will limit growth in Health and Education expenditures to a maximum of 2% next year. The Commission believes that an increase of this amount, even with a wage freeze in place, will seriously limit the ability of the universities to offer the same level of service, particularly with the increase in enrolment that has taken place. The Commission would therefore urge that a minimum increase of 3% be provided to the Nova Scotia universities, recognising that they would still have to absorb the 5.7% increase in enrolment that occurred in 1991-92, as well as any increases in 1992-93.

There is also an outstanding amount of $26,400 as the last instalment of the increase in the funding base for the Occupational Therapy programme and an amount of $260,000 for the expansion of Family Medicine at Dalhousie University.

In the absence of a wage freeze, the wage and salary bill in the New Brunswick institutions would be expected to increase by about 5%, due to the cost of inflation and progress through the ranks. There is, however, a flow through-impact of the 1991-92 wage freeze that will reduce the increase in wage bill by about 1% in 1992-93. The cost of other items, representing some 20% of the operating budget, will increase by about 4%. The Commission therefore recommends an increase of 4% as a minimum, recognising that the universities would still have to absorb the effect of the 6.6% increase in enrolment that took place in 1991-1992, as well as any increases in 1992-93.

Prince Edward Island provided a greater increase in funding than the other two provinces in the current year, though it was still lower than the Commission's recommendation. The 15.2% increase in fees by the university has largely offset this reduction. Additional funding reductions of $600,000 in the case of the University, and an amount of $60,000 relating to the Commission's share of the funding at Holland College, have also recently been requested by the provincial government for the 1991-92 fiscal year. Fees at the University are now at a level where it is hard to envisage another increase of similar scale. In the case of Prince Edward Island, wages, salaries, and benefits represent about 72% of operating costs. As indicated, in the case of New Brunswick, these costs would be expected to increase by 5%, which would represent a 3.6% increase in overall operating cost. Costs for other items can be expected to increase by 4%, which would represent a 1.1% increase in overall operating costs. The Commission therefore would recommend an increase of 4.7% in the operating grant, giving no consideration to the enrolment increase of 3.0% in 1991-92, or possible increase in 1992-93.

The decision of the Prince Edward Island government to replace the nursing diploma Nurse program that has been offered on the Island with a Bachelor of Nursing program, with a start date of 1992, has additional cost implications. In previous years, on the recommendation of the

Commission, a base budget increase of $312,700 has been provided towards the cost of this program. To meet the deadline of introduction in the fall of 1992, the University will require a further increase in its base funding of $421,200. This is in addition to the capital funding to provide space for the program, referred to below.

6.2 Restricted Operating Assistance

In order to assure the maintenance of buildings and the renewal of equipment and library resources, the Commission has a policy that a part of the operating assistance should be restricted in use to these items. This is not meant, however, to prevent additional spending from the unrestricted grant or other sources on these items. As discussed in the section on deferred maintenance, there is a need for substantial expenditures to catch up on maintenance that has had to be deferred. In view of the recommendation for capital funding in all three provinces that relates to the upgrading of existing facilities and of the current fiscal situation, the Commission is recommending that restricted funding be increased at the same rate as the unrestricted grant.

6.3 Operating Assistance Allocation by Province

For the institutions in the region, the fiscal year may end either at the end of March or April, with the exception of the Maritime Forest Ranger School, whose fiscal year ends in December. The provincial governments all have fiscal years ending on March 31. Table 3 shows the actual implications of the operating grant recommendations in terms of the governments' 1992-93 fiscal year. The transfers of funding between provinces, which reflect the cost of students studying outside their province of residence, result in the actual cost to the three governments being slightly different from that which would occur through a simple application of the percentage increases in each province.

7. CAPITAL FUNDING OF NEW PROJECTS

Decisions on capital funding for Nova Scotia universities are currently under consideration by the Nova Scotia Council on Higher Education. The Commission has received submissions for capital funding from both Prince Edward Island and New Brunswick universities, and, because of time constraints, has already submitted some recommendations for capital spending to the two provincial governments. The recommendations for new projects are constrained by the ongoing Role and Planned Capacity process in both these provinces, which means that their expected future requirements cannot be put into context until the spring of 1992. Only in the case of the nursing program at the University of PEI, did the Commission feel that actual funding for building, in addition to funding for the planning of new capital projects, should be provided.

For the record, summary data for projects that have previously been recommended by the Commission are included in Table 4. For the Nova Scotia recommended projects, the dollar amounts are those provided at the time of the initial recommendation. Table 5 shows capital projects submitted to the Commission for which no recommendation has yet been made.

TABLE 3 - RECOMMENDED OPERATING ASSISTANCE, 1992-93

	Approved 1991-92 ($000s)			Recommended 1992-93 ($000s)							
				Sustenance			%	Programme	%		%
	Unrestricted	Restricted	Total	Unrestricted	Restricted	Total	Inc.	Expansion	Inc.	Totals	Inc.
NEW BRUNSWICK											
Grants to Institutions	130,663	7,331	137,994	135,889	7,625	143,514	4.0	24	0.0	143,538	4.0
Grants to other Provinces	7,735	0	7,735	8,146	0	8,146	5.3	0	0.0	8,146	5.3
	138,398	7,331	145,729	144,035	7,625	151,660	4.1	24	0.0	151,684	4.1
Foreign Student Recoveries	(672)	0	(672)	(680)	0	(680)	1.2	0	0.0	(680)	1.2
	137,726	7,331	145,057	143,355	7,625	150,980	4.1	24	0.0	151,004	4.1
NOVA SCOTIA											
Grants to Institutions	206,824	7,277	214,101	213,029	7,496	220,525	3.0	0	0.0	220,525	3.0
Recoveries from other Provinces	(9,307)	0	(9,307)	(9,734)	0	(9,734)	4.6	0	0.0	(9,734)	4.6
	197,517	7,277	204,794	203,295	7,496	210,791	2.9	0	0.0	210,791	2.9
Foreign Student Recoveries	(2,173)	0	(2,173)	(2,168)	0	(2,168)	(0.2)	0	0.0	(2,168)	(0.2)
	195,344	7,277	202,621	201,127	7,496	208,623	3.0	0	0.0	208,623	3.0
PRINCE EDWARD ISLAND											
Grants to Institutions	21,845	971	22,816	22,871	998	23,869	4.6	400	1.8	24,269	6.4
Grants to other Provinces	5,482	0	5,482	5,584	0	5,584	1.9	0	0.0	5,584	1.9
	27,327	971	28,298	28,455	998	29,453	4.1	400	1.4	29,853	5.5
Foreign Student Recoveries	(39)	0	(39)	(37)	0	(37)	(5.1)	0	0.0	(37)	(5.1)
	27,288	971	28,259	28,418	998	29,416	4.1	400	1.4	29,816	5.5
MARITIME TOTAL	360,358	15,579	375,937	372,900	16,119	389,019	3.5	424	0.1	389,443	3.6

TABLE 4
Recommended Capital Projects ($000)

	Total Provincial Government Contribution Requested	Approved to Date	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96
PROVINCE OF NEW BRUNSWICK						
Approved Projects						
University of New Brunswick - SJ						
Multi-Use Facility	4,200.0	500.0	3,700.0	-	-	-
Université de Moncton						
Arts Building	6,300.0	500.0	3,500.0	2,300.0	-	-
Dalhousie University						
Tupper Medical Building (note 1)	2,842.4	-	710.6	852.7	852.7	426.4
Recommended Projects						
Mount Allison University						
Upgrading and Repair	Note 2	-	1,000.0	-	-	-
St. Thomas University						
Academic Building - Planning	Note 3	-	200.0	-	-	-
University of New Brunswick						
Planning	Note 3	-	200.0	-	-	-
Total Province of New Brunswick			9,310.6	3,152.7	852.7	426.4
PROVINCE OF NOVA SCOTIA						
Approved Projects						
Dalhousie University						
Tupper Medical Building (note 1)	4,661.2	1,488.0	665.3	1,998.4	498.4	11.1
Recommended Projects (note 4)						
Mount Saint Vincent University						
Renovations, Library and Evaritus Hall	900.0	-				
St. Francis Xavier University						
Service Facility	1,300.0	-				
Rink ice plant; heating plant boiler addition; renovations, Xavier Hall	500.0	-				
Saint Mary's University						
Addition to the Burke Education Centre	2,966.0	-				
Technical University of Nova Scotia						
Library Expansion	6,760.0	-				
Addition to the "A" and "B" Building	3,200.0	-				
Total Province of Nova Scotia		-	665.3	1,998.4	498.4	11.1
PROVINCE OF PRINCE EDWARD ISLAND						
Approved Project						
Dalhousie University						
Tupper Medical Building (note 1)	496.4	-	124.1	148.9	148.9	74.5
Recommended Project						
University of Prince Edward Island						
Steel Building Renovations	1,300.0	-	1,300.0	-	-	-
Total Province of Prince Edward Island			1,424.1	148.9	148.9	74.5

Note 1 - The Council of Maritime Premiers has approved the project. The Maritime Provinces have agreed to provide a total of $8 million towards the $10.5 million project with NB providing $2,842,400, NS $4,661,200 and PEI $496,400.

Note 2 - The total project cost is estimated to be $12.9 million for which the University is seeking $7.6 million in government assistance over a six year period (the balance of $5.3 million relates to renovations to its residence facilities which will be funded through the University's own sources). The MPHEC is recommending an initial amount of $1.0 million pending a further review of the project as part of the Deferred Maintenance process.

Note 3 - The total project cost will be determined once the Role and Planned Capacity statements have been completed.

Note 4 - These are capital projects which have been previously recommended by the MPHEC and have not yet been approved by government. The total provincial contributions requested have been carried forward as initially recommended and may not reflect current requirements.

TABLE 5
Capital Projects Not Yet Considered ($000)

Project Description	Total Estimated Project Cost	Total Provincial Assistance Requested	Other Sources
Université de Moncton			
Law School The proposal involves the construction of a building to house the Law School and other related departments and services	9,600	4,100	5,500
University of New Brunswick			
Fredericton Campus			
Physical Education and Recreation Project The proposed project would provide for the construction of a new facility to house teaching, research, athletic and recreation space.	10,000	10,000	0
Special and Relocation projects Numerous renovation and upgrading projects throughout the campus	1,430 to 1,785	1,430 to 1,785	0
Sprinkler Systems Would provide for the installation of sprinkler systems at various locations on campus	490	388	102
Student Union Expansion The construction of a multi-use addition to the SUB.	2,700	2,700	0
Saint John Campus			
Physical Plant Access Tunnels Would involve the construction of a maintenance building.	200	200	0
Re-roof Main Access Tunnels Renovations relating to access tunnels connecting Hazen Hall, Ward Chipman Library and Ganong Hall	120	120	0
Special and Relocation Projects Numerous renovation and upgrading projects throughout the campus	400 to 500	400 to 500	0
University of Prince Edward Island			
Science Building New building to replace existing chemistry building	4,100	2,050	2,050

7.1 Prince Edward Island

The government of Prince Edward Island announced in 1990 its intention to phase out the nursing diploma program, and to request the University of Prince Edward Island to introduce a Bachelor of Nursing program. This program is scheduled to be introduced in the fall of 1992. An examination of options for a location of this program suggests that the most economical alternative would be to renovate space in the lower level of the Steel building. The renovations and necessary equipment are estimated to cost about $1,300,000. In view of the timing of the program introduction, this recommendation was submitted to the Government of Prince Edward Island in August.

The University of Prince Edward Island has also requested funding for a new chemistry building, for which the preliminary estimate of cost is $4,100,000. The Commission recognises the need for such a building, but it has deferred making a firm recommendation to the Government of Prince Edward Island until the Role and Planned Capacity project is completed, and the appropriate size and cost can be determined.

7.2 New Brunswick

There are two government funded projects under construction at present, a multi-use building at the Saint John campus of the University of New Brunswick, and an extension to the Arts building at l'Université de Moncton. The funds required to continue these projects are shown in Table 4.

Mount Allison University had, as its first priority, a project for an Activity Centre for which the Commission recommended a $6,600,000 contribution from government in 1988 that has not been approved. The University has requested that funding to assist with the upgrading and repair of existing buildings be given a higher priority than the new Activity Centre. The Commission has recommended that a contribution of $1,000,000 be made by the Province to upgrading existing facilities at Mount Allison in 1992-93. More discussion of the deferred maintenance and upgrading issue will be found in another section of this report.

St. Thomas University is seeking support for a 35,000 sq.ft. multi-purpose academic building. While there is agreement that there is a space shortage at St. Thomas, the Commission felt that it was inappropriate to make a firm recommendation for the capital contribution for such a significant building while the New Brunswick institutions were in the process of completing their Role and Planned Capacity statements. In recognition of the need to proceed with the planning, however, the Commission recommends that $200,000 be contributed by the government to assist with the initial planning.

L'Université de Moncton is seeking funding for the expansion of the Centre universitaire de Shippagan. This proposal is based on expanded use of the campus, by both the Université de Moncton and the Department of Advanced Education and Labour. This follows a recommendation by a joint committee, subsequently approved in principle by Cabinet, to offer

Community College programs and degree programs on or close to the same campus. While the final details of the overall project are still being worked out, clearly, substantial investment on the university campus, as well as possible renovation to other buildings will be required before the project can be fully put in place. It is not yet clear, however, how the components of the capital funding should be split between the Université de Moncton and the Department.

L'Université de Moncton submission suggests that the total capital cost associated with the Shippagan campus could be $7,095,000 over the first four years for Phase I, and an amount of $2,130,000 for a new gymnasium in Phase II. Whatever the outcome of negotiations for division of the funding between the Université de Moncton and the Department, the Government of New Brunswick should recognise that the decision to proceed could have a capital cost of this magnitude, and that funds for land purchase and for the design work should be budgeted immediately.

It is also noted that the Université anticipates an increase in annual operating costs of $752,000 for Phase I, and $107,000 for Phase II.

L'Université de Moncton has submitted other capital projects as part of their three-year plan. They are shown in Table 5. At this time, the Commission has made no recommendation with respect to these projects.

The University of New Brunswick has also submitted a series of capital projects that are listed in Table 5 for which the Commission is making no recommendation at this time in view of the Role and Planned Capacity process. In recognition of timing, however, the Commission would recommend that $200,000 be made available to the University for the preplanning of priority capital projects.

8. DEFERRED MAINTENANCE

The reference to the restoration of capital facilities as "deferred maintenance" implies that deficiencies in capital facilities are the result of conscious decisions by university administrators, **in the context of available funding levels,** to defer some of the ongoing maintenance requirements of buildings. It should be pointed out that an analysis of any component of university expenditure over a period of constrained funding would be likely to identify similar under expenditures, and the building maintenance situation is not unique.

Phase II of the Space Study carried out by the Commission covered approximately 55% of the buildings at the region's universities, with the intent of including those structures with the most severe problems. The present state of buildings, as defined in the Study, can be ascribed to two factors. The first is age: the main wave of construction took place over 20 years ago, and these buildings are now reaching an age where major maintenance is necessary. The second factor is the limited amount of money specifically assigned to building maintenance. The restricted component of government grants is divided into two parts, non-space, and alteration and

renovation, with alteration and renovation funding representing about 2% of overall grants. The overall tightness of funding has made it very difficult for institutions to provide additional funds for maintenance and repair.

The change of policy in Nova Scotia in 1982 that eliminated the restricted funding for two years, and reduces the amount provided there now, is perhaps one reason why the problem is more severe in Nova Scotia than in New Brunswick or Prince Edward Island. (It should be noted that this policy change did not change the total funding to Nova Scotia institutions, but provided the universities with more choice in how funds were utilised.)

Table 6 below gives the amount identified for repairs only at each institution, and does not include the cost of enhancements that were also considered. It also gives the number of years required to carry out the repairs at the present level of Alteration and Renovation funding.

TABLE 6

Institutions	Total Approved A&R - 1991-92	Total Cost of Repairs only from Phase II	# of Years Required to Cover Cost of Repairs
Mount Allison University	465,100	3,607,000	8
St. Thomas University	141,900	1,163,000	8
Université de Moncton	1,119,000	6,259,000	6
University of New Brunswick	1,865,950	7,542,000	4
Total	3,591,950	18,571,000	5
Acadia University	437,680	5,647,000	13
Atlantic School of Theology	16,210	1,111,000	69
Dalhousie University	1,491,330	22,014,000	15
Mount Saint Vincent University	223,340	3,480,000	16
Nova Scotia College of Art & Design	95,460	21,000	0
St. Francis Xavier University	385,440	3,185,000	8
Saint Mary's University	363,820	6,503,000	18
Technical University of Nova Scotia	257,560	3,271,000	13
University College of Cape Breton	217,940	4,523,000	21
Université Sainte-Anne	66,640	2,433,000	37
University of King's College	46,830	2,675,000	57
Total	3,602,250	54,863,000	15
Holland College	199,270	2,148,000	11
University of Prince Edward Island	287,860	4,418,000	15
Total	487,130	6,566,000	13

As can be seen from Table 6, the problem is more acute in Nova Scotia, where 15 years of alteration and renovation funding would be required to catch up, than in New Brunswick, where less than six years would be required. Prince Edward Island's problems are more specific renovation project oriented.

Since the publication of the Phase II report identifying the scale of the building maintenance problem, there has been a noticeable increase in concern on the part of the universities to deal with the problem to the extent possible with existing resources.

While a different approach in detail will be required in Nova Scotia than in the other two Provinces, the general solution recommended is to include small projects in alteration and renovation, with consideration given to enlarging the alteration and renovation portion of the grant for a time to catch up on the problem. Large projects, however, should be brought forward for consideration as capital projects. A ranking of overall priorities for the larger projects will be prepared for each province. Capital funding will have to be set up for this purpose.

Also the policy of refusing, except under exceptional circumstances, to transfer restricted funds from the alteration and renovation to the non-space category that was established by the Commission in 1990 will be continued.

There are three capital project recommendations in the previous section that relate to building upgrading. They are the contribution to Mount Allison, the Tupper Building at Dalhousie, and the renovation of the Steel building at the University of Prince Edward Island for the Nursing program. In view of the financial situation anticipated for 1992-93, the Commission is reluctantly not prepared to recommend any further funding for this purpose for the coming year.

9. INTERNATIONAL STUDENT DIFFERENTIAL FEES

The Commission continues to oppose, in principle, differential fees for international students. However, as indicated in Financial Plan 1990-91, the Commission realizes that in the current fiscal environment it is not feasible to recommend that governments provide an additional $3 million to offset the differential fee revenue or to suggest that institutions absorb a funding reduction of this magnitude. Accordingly, the Commission recommends that the fee be maintained at a rate of $1,700 per year in addition to the tuition fee for Canadian students which will result in a decline in fee levels in real terms.

After an increase of 8% in 1990-91, the Commission notes that there has been a 2.5% decline in international student enrolments in 1991-92.

10. ADMINISTRATION BUDGET OF THE MARITIME PROVINCES HIGHER EDUCATION COMMISSION

The Administration Budget for the Commission for 1991-92 was originally set at $746,560, compared to $769,650 in 1990-91. As a result of the wage freeze and other reductions, the revised budget for 1991-92 is now set at $722,640. The Commission is requesting a budget of $750,970 for administration for the 1992-93 fiscal year.

11. AUTONOMY AND ACCOUNTABILITY

In the context of the legislated freeze of university salaries, the reaction to the concept of governments directly intervening in the operation of the universities has generally been stronger than the reaction to the principle of a freeze. This is reflected by the willingness of New Brunswick faculty unions to accept a voluntary wage freeze, so as to be excluded from the legislation. This derives from the extremely strong view that a university should have the complete authority to manage its own affairs: that universities should be totally autonomous institutions.

One of the research studies carried out for the Smith Report[7] looked at the perception of universities held by government officials[8]. This study demonstrated a widespread concern among those responsible for providing some 80% of university operating funding, that the universities were not efficient or relevant, and lacked accountability.

These two viewpoints are in clear contradiction to one another, and their existence side by side is unproductive for the university system. The Commission, which is composed of representatives of government, the universities, and the public at large, is generally fairly well informed on what is happening in the university system, as opposed to what is perceived to be happening. The Role and Planned Capacity Report for Nova Scotia[9], did not reveal major areas of inefficiency and duplication, but rather indicated a need for fine tuning the system. The Commission believes that, in general, the autonomous universities in the region act responsibly, and could be shown to make good use of their government derived funds. All new programs, for example, approved by the Commission based on the recommendations of the joint MPHEC-AAU Academic Advisory Committee, have been carefully reviewed for their relevance and appropriateness. All new programs introduced in recent years by the universities, on their own initiative, have also been initiated without any additional funding being provided.

---

[7]Stuart Smith, op.cit.

[8]Survey of the Perception of Universities among Provincial Government Officials, Public Affairs Management Inc., Toronto

[9]Maritime Provinces Higher Education Commission/Nova Scotia Council on Higher Education. Role and Planned Capacity, Report 1, Nova Scotia Universities. MPHEC 1991

The Commission would also observe that the ability of the universities to serve an ever increasing student population without corresponding proportionate increases in funding reflects well on their ability to manage their resources. There is little evidence that governments would do a superior job if they took over that responsibility. The Commission believes that it is important that the message be transmitted to government that universities manage their affairs effectively, and to universities that they should be seen to be more accountable for their public funding.

Any assumption that autonomy is automatic and absolute, however, is a dangerous one, particularly in an environment where funds are scarce. If universities choose not to be sensitive to the world around them, and to the major policy concerns of the governments that are their principal sources of funding, they run the risk of governments being less prepared to provide them with additional funding.

12. STUDENT FEES

In Nova Scotia and Prince Edward Island, and at Mount Allison University in New Brunswick, fee increases in 1991-92 were generally higher than the increase in the cost of living. As noted in Tables 1 and 2, the proportion of university income derived from fees has increased significantly, and at some universities already well exceeds the 25% of operating costs that was recommended by Dr. Stuart Smith[10]. The 25% level was contingent on improving the student aid program, which has not yet taken place. The Commission believes that in the existing economic environment, and at existing levels of student aid, further major increases in fees would introduce a serious barrier to accessibility at some institutions. While enrolments may have continued to increase, there are still disadvantaged and under represented groups, such as racial minorities and single parents for whom cost is a significant barrier. In addition, as previously discussed, limited availability of student loan funding is resulting in students having to work while studying, thus limiting their ability to benefit from their education. It should be noted that a number of institutions set aside a part of the increased revenue from fees for the purpose of providing bursaries to needy students to offset the impact of the fee increase on accessibility.

The Commission once again recommends that, in general, fees increase by an amount no greater than the increase in the cost of living.

13. MATHEMATICS, SCIENCE AND ENGINEERING

While not specifically related to the recommendations, a specific topic of concern in recent years has been the supply of scientists and engineers for the future of Canadian technology. The Commission has done an analysis of recent trends in enrolments in these fields, and has reviewed recent literature on the subject, to assess the situation.

---

[10]Stuart Smith, op. cit.

Recent enrolment trends at the region's universities are presented on Figures 3 to 6. Several factors are significant. Total undergraduate enrolment of 8,050 in the Sciences and Engineering in 1990-91 is almost exactly the same as the level of 8,029 in 1982-83, despite an increase in total undergraduate enrolment from 33,377 to 42,924 over the same period. At the same time, the distribution between scientific fields has changed dramatically, with a decline of about 500 in each of Engineering and Applied Science, and Mathematics and Physical Science, and an increase of over 1,000 in the Agricultural and Biological Sciences. The change of distribution is partly explained by the increasing participation of women, who historically have preferred the agricultural and biological sciences. In terms of overall male participation in these fields, we are looking at a decrease from 5,850 to 5,158 with a drop of 650 in Engineering and Applied Sciences.

Graduate enrolments in all the science areas have increased, despite the changes at the undergraduate level. The total number of master's students has increased from 523 to 638, while the number in doctoral studies has increased from 206 to 373. While much of the increase is accounted for by increased enrolments of foreign students, the net increase in Canadians is 10 at the master's level and 47 at the doctoral level. In all three areas of study, the proportion of women has increased at the graduate level as well as at the undergraduate level. It has been observed that the number of persons studying Mathematics and Physical Sciences, and Engineering and Applied Sciences has tended to follow more closely the number of persons in the 18 to 24 age group than the number of persons attending university. This suggests that the type of student who wishes to study in these fields has always been encouraged and able to go to university, and that the growth in participation has not significantly affected the supply of potential scientists and engineers.

There have been a number of initiatives in recent years, such as the Canada Scholarship program, and government and university promotional activities that have been intended to increase science enrolments, particularly among women. The significant increases in women in Engineering and Applied Sciences, and Mathematics and Physical Sciences between 1988-89 and 1990-91 suggest that these activities may be beginning to have an impact. There will probably be a continuation in the growth of enrolments in the Sciences and Engineering for the next few years.

Creating graduate engineers and scientists, however, does not necessarily transfer into a direct increase of the number of members of these professions practising in the work force. In a recent address to the Canadian Research Management Association, the Chairman of the Science Council of Canada pointed out that many qualified professional scientists do not follow their profession, or move into management[11]. Many of those graduating in these fields do not end up as direct

[11]Janet E. Halliwell, Problem or Paradox? Human Resources for R & D, Address to C.R.M.A. 29th Annual Meeting, September 1991.

practitioners of their subject. A recent study has shown[12] that only 14% of 1982 Chemistry graduates were working in chemistry in 1984, and only 21% in 1987. Of the 1986 graduating class, 26% were employed as chemists in 1988. Chemical Engineering graduates show a similar pattern, with 19% of the 1982 class employed as chemical engineers in 1984, although 62% were employed in engineering. Another study[13] has shown that in 1986, only 43% of those whose field of study was Engineering were working in engineering occupations. This study also showed that almost one quarter of Engineering graduates do not immediately enter the labour force on graduation, and of those who do, only two thirds select engineering occupations.

Students are sensitive to the market place. The growth in enrolment in business related subjects reflects the view that they offer a good preparation for a business career. If the region is not producing large numbers of graduate scientists and technologists, this may be a reflection of the job market in the region that does not create a large enough demand to encourage students to make careers in these fields.

---

[12]Graham Orpwood, The Chemical Professions in Canada: Employment and Education for the Future Report of the Industrial Adjustment Committee on the Supply and Demand of Chemical Professionals in Canada, June 1991.

[13]Dalcor Innoventures Limited, Engineering the Future: Outlook on the Profession, prepared for the Canadian Engineering Manpower Board and the Employment and Immigration Commission.

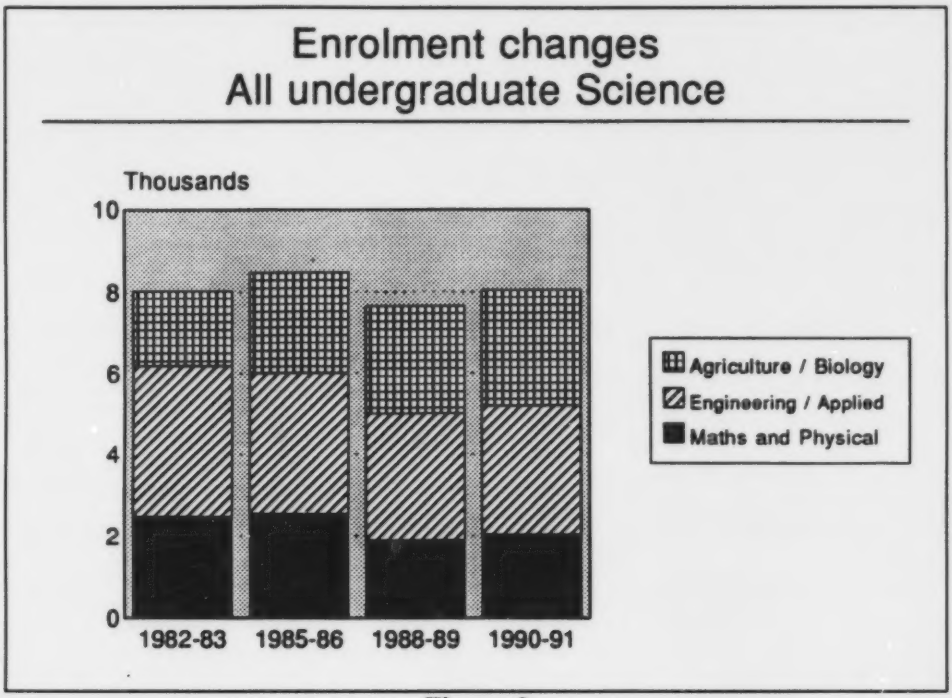

Figure 3

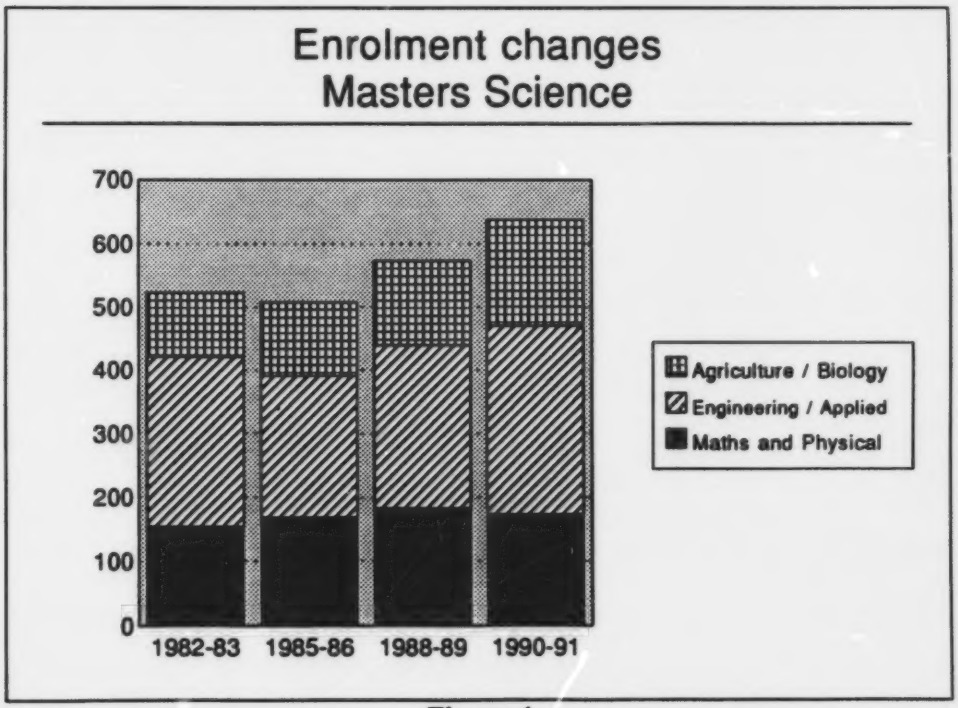

Figure 4

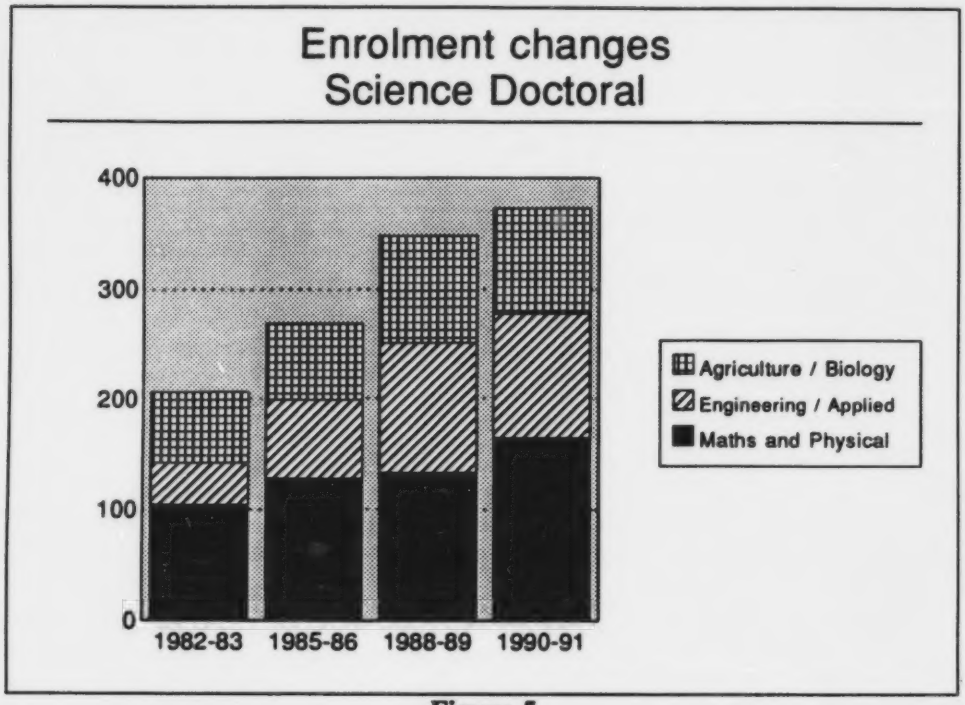

Figure 5

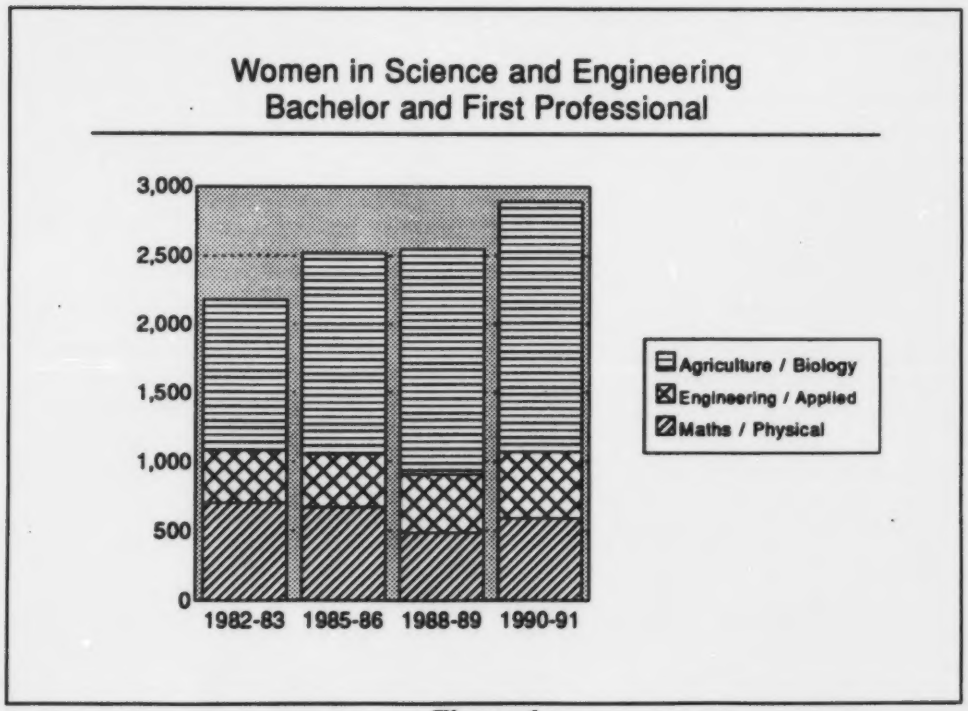

Figure 6

MARITIME PROVINCES HIGHER EDUCATION COMMISSION
MPHEC
CESPM
COMMISSION DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR DES PROVINCES MARITIMES

[redacted]

COMMISSION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR DES PROVINCES MARITIMES
Kings Place, C.P. 6000
Fredericton (Nouveau-Brunswick)
E3B 5H1
(506) 453-2844

PLAN FINANCIER 1992-1993

1. INTRODUCTION

La Commission de l'enseignement supérieur des provinces Maritimes présente chaque année au Conseil des Premiers ministres des Maritimes ses recommandations concernant le financement des établissements visés par son mandat pour le prochain exercice financier. Les trois gouvernements des Maritimes ont clairement fait savoir à la Commission qu'il leur sera très difficile d'engager les fonds nécessaires pour maintenir les services à leur niveau actuel au cours de la prochaine année. Néanmoins, la Commission croit qu'il importe de faire reconnaître la nécessité de maintenir les services existants et d'en assumer le coût afférent. La Commission croit également qu'il lui appartient, à titre d'intermédiaire, d'examiner toutes les circonstances entourant ses recommandations financières. C'est pourquoi, cette année, le plan financier comprend une analyse de la situation des gouvernements, de même que de celle des universités et de la population étudiante.

Par suite de la conjoncture économique, aucun des trois gouvernements provinciaux n'a pu augmenter son appui financier comme l'avait recommandé la Commission en 1991-1992. La Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick ont appliqué un gel des salaires et, en novembre 1991, le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard a demandé à la University of Prince Edward Island et au Holland College de lui remettre une partie des fonds engagés. Après analyse préliminaire des répercussions des décisions budgétaires de 1991-1992, il appert que les faibles augmentations du financement gouvernemental aient été compensées par une hausse des revenus issus des frais de scolarité. Les universités des provinces Maritimes affichent déjà les frais de scolarité les plus élevés au pays, et la Commission craint que leur niveau élevé réduira l'accessibilité à l'enseignement supérieur.

Les chiffres préliminaires publiés par l'Association des universités de l'Atlantique révèlent que les inscriptions à temps plein dans les universités des Maritimes ont augmenté de 5,9 % au cours de l'année universitaire 1991-1992 par rapport à 1990-1991. Cette hausse est attribuable en grande partie au plus grand nombre d'étudiants qui ont décidé de poursuivre leurs études plutôt qu'aux inscriptions en première année. En 1991-1992, il y a eu 13 710 inscriptions en première année, soit une hausse de seulement 2,9 % par rapport à l'année précédente. C'est au Nouveau-Brunswick, avec 6,6 %, que les inscriptions ont augmenté le plus, suivi de la Nouvelle-Écosse avec 5,7 % et de l'Île-du-Prince-Édouard avec 3,0 %.

La question de la responsabilité fonctionnelle a récemment été soulevée à l'égard des universités, et certaines mesures gouvernementales sont perçues comme une menace à l'autonomie des universités. Nous y reviendrons un peu plus loin.

L'offre future de scientifiques, d'ingénieurs et de technologues est une autre question préoccupante. Aussi, tenterons-nous de faire le point sur l'état des inscriptions dans les programmes de sciences et de génie dans les Maritimes.

2. RÉPONSES AUX RECOMMANDATIONS DE 1991-1992

2.1 Subventions de fonctionnement

Dans notre plan financier de 1991-1992, nous avions recommandé les augmentations suivantes au titre du fonctionnement des universités pour l'année 1990-1991, exprimées en pourcentage:

	N.-É.	N.-B.	Î.-P.É.[1]
Fonctionnement normal	5,3	5,3	5,3
Rétablissement de la base de financement	0,0	1,9	1,8
Enveloppe budgétaire	1,2	0,0	0,0
Expansion de programmes	0,0	0,1	1,5
Péréquation	0,7	0,0	0,0
Total	7,2	7,3	8,6

L'augmentation réelle des subventions de fonctionnement a été de 1,25 % pour la Nouvelle-Écosse, de 3,8 % pour le Nouveau-Brunswick et de 5,0 % pour l'Île-du-Prince-Édouard. Ainsi, au cours de l'année financière 1991-1992, la Nouvelle-Écosse a engagé 214 101 270 $, le Nouveau-Brunswick, 137 994 110 $, et l'Île-du-Prince-Édouard, 22 815 390 $. De plus, la Nouvelle-Écosse a affecté 4 476 700 $, le Nouveau-Brunswick, 3 637 300 $, l'Île-du-Prince-Édouard, 5 776 700 $, et Terre-Neuve, 559 600 $, au Collège vétérinaire de l'Atlantique. Au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse, d'autres facteurs ont contribué à l'attribution de subventions de fonctionnement inférieures aux niveaux recommandés.

Au Nouveau-Brunswick, le gouvernement a interdit par voie législative toute hausse des indemnités de vie chère pendant une période de douze mois pour les fonctionnaires et, initialement, pour les employés des universités. Par la suite, la plupart des groupes d'employés universitaires syndiqués et non syndiqués ont offert d'imposer un gel volontaire, au lieu d'accepter la violation de l'autonomie institutionnelle qu'entraînerait un gel légiféré. Seules les unités de négociation n'ayant pas accepté le gel volontaire sont visées par la législation. Le gouvernement du Nouveau-Brunswick a indiqué qu'en termes nets la hausse de 3,8 % offerte équivalait, compte tenu du gel des salaires en vigueur, à la hausse de 7,3 % recommandée par la Commission.

En Nouvelle-Écosse, le gouvernement a imposé un gel des salaires de deux ans pour ses fonctionnaires, personnel universitaire compris. Une augmentation de 5 % était toutefois prévue,

[1] À l'exclusion du Collège vétérinaire de l'Atlantique, qui fait l'objet d'une entente spéciale.

avant le gel, pour les employés syndiqués qui étaient sans contrat initial ou dont la convention collective avait expiré et était en cours de négociation.

Au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse, les mesures législatives et les accords volontaires ont prévu des augmentations salariales fondées sur le mérite, l'avancement et la promotion. Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a attribué les fonds requis pour compléter le programme de subventions de péréquation qui avait été entamé en 1978-1979. Ceci, combiné au financement dirigé, n'a laissé que 0,5 % à distribuer aux fins d'augmentation des subventions générales de fonctionnement. Les répercussions de ces décisions sur les subventions de fonctionnement sont analysées, pour chaque province, dans une section distincte.

2.2 Financement des projets d'immobilisations

La province du Nouveau-Brunswick a engagé 500 000 $, respectivement, dans deux projets: les installations polyvalentes du campus de la University of New Brunswick à Saint-Jean et le pavillon des arts de l'Université de Moncton.

Le Conseil des Premiers ministres des Maritimes a approuvé la formule de financement proposée par la Commission en vue de la rénovation du pavillon Tupper de la Faculté de médecine de la Dalhousie University. Ainsi, les trois provinces Maritimes contribuent pour 8 millions de dollars aux travaux de rénovation, montant qui est compris dans le budget de 10,5 millions de dollars qui a été établi pour la durée du projet et dont une partie comprend certains frais d'entretien.

3. MÉMOIRES REÇUS PAR LA COMMISSION

La Commission a reçu un mémoire du président de l'Association des universités de l'Atlantique (AUA), tandis que son Comité des finances a rencontré les organisations suivantes qui lui ont présenté des mémoires:

University of Prince Edward Island Student Union (UPEISU)
Fédération canadienne des étudiant(e)s - section du Nouveau-Brunswick (FCE-NB)
Nova Scotia Confederation of University Faculty Association (NSCUFA)
Fédération des associations de professeurs d'université du Nouveau-Brunswick (FAPUNB)
Students' Union of Nova Scotia (SUNS)

Compte tenu des difficultés que les gouvernements et les universités ont à surmonter en raison de la situation économique, l'AUA a demandé que la Commission analyse, d'un point de vue objectif, le résultat des mesures prises à la suite de ses recommandations, dans le cadre de son plan financier. Elle a également prié la Commission de maintenir son indépendance face aux recommandations qui seront faites pour la prochaine année financière.

Au cours de leur rencontre avec le Comité des finances, tous les groupes représentant les professeurs et les étudiants ont exprimé leur préoccupation à l'égard de l'augmentation des frais de scolarité et d'autres frais, tout en déplorant l'insuffisance de l'aide financière accordée aux étudiants. Les coûts ont également été cités comme contribuant à la réduction de l'accessibilité (UPEISU, FCE-NB, SUNS). On a signalé que la difficulté que les étudiants ont à trouver des emplois d'été rend leurs problèmes financiers encore plus graves (UPEISU, FCE-NB). Il a également été question des étudiants plus âgés que la moyenne et des étudiants à temps partiel (UPEISU), y compris les étudiants venant de l'étranger et d'autres régions (SUNS).

Compte tenu des fonds affectés au domaine de l'éducation, plusieurs groupes (NSCUFA, SUNS, FCE-NB) ont mis en doute l'engagement des gouvernements, tant fédéral que provinciaux. Les associations de professeurs ont exprimé leur inquiétude en ce qui concerne les répercussions du gel des salaires, signalant que cette mesure augmentera la disparité salariale qui existe déjà entre les professeurs de la région et ceux du reste du Canada et rendra encore plus difficile le recrutement de nouveaux professeurs (FAPUNB, NSCUFA). Les associations de professeurs ont également mentionné la difficulté, pour les universités, d'acheter du nouveau matériel, d'effectuer des travaux d'entretien et de réparation et de répondre à la hausse constante du coût des ressources bibliothécaires (NSCUFA, FAPUNB). La FAPUNB a expressément demandé que la Commission entreprenne une évaluation des bibliothèques universitaires.

Enfin, la FAPUNB a surtout insisté sur la menace que représentait pour l'autonomie des universités l'imposition, par le gouvernement, d'un gel des salaires. Elle a clairement indiqué qu'il fallait laisser aux universités le soin de mettre en place les mécanismes voulus pour compenser la réduction de l'aide financière.

4. LA SITUATION EN 1991

La Commission croit qu'il importe de voir sous son vrai jour la situation qui existe actuellement en ce qui a trait au financement gouvernemental des universités. La Commission a constaté, non seulement chez ses membres mais aussi chez les groupes qui ont présenté des mémoires au nom des universités, des étudiants et des professeurs, qu'on est très conscient des difficultés financières des gouvernements et des universités. Dans la présente section, nous essaierons de jeter un peu de lumière sur les principaux facteurs qui influent sur les universités, les étudiants et les gouvernements.

4.1 Financement des programmes établis (FPE)

La récente conjoncture économique a créé des problèmes financiers pour tous les gouvernements provinciaux, par suite de l'insuffisance des revenus issus tant des paiements de transfert d'Ottawa que des recettes fiscales directes des provinces. Le fardeau de la dette publique restreint également la souplesse fiscale. La source de financement la plus fréquemment citée pour ce qui est de l'enseignement postsecondaire est le FPE, c'est-à-dire les transferts de base effectués par le Canada afin de mettre des fonds à la disposition des provinces au titre des programmes établis.

Nous examinerons ci-dessous le rôle du financement des programmes établis dans les dépenses engagées en enseignement postsecondaire.

Avant 1977-1978, il y avait trois programmes fédéraux-provinciaux de partage des coûts: l'assurance-maladie, l'assurance-hospitalisation et l'enseignement postsecondaire. Ces programmes ont été réunis sous un seul programme parapluie, appelé FPE, couvrant également le financement des soins de santé prolongés.

Les fonds attribués en vertu du FPE se composent de transferts pécuniaires et fiscaux, dont le fondement et la répartition en catégories différentes n'ont jamais été officiellement approuvés par les provinces. Il ne fait pas de doute, toutefois, que les montants transférés au titre de l'enseignement postsecondaire n'ont pas augmenté au même rythme que les dépenses faites par les provinces dans ce domaine.

Le Secrétariat d'État, Canada, publie chaque année un rapport dans lequel figurent les dépenses provinciales en matière d'enseignement postsecondaire, y compris le montant que le gouvernement fédéral met à la disposition des provinces en vertu du FPE, selon la définition du Canada. Même si elles ne sont pas nécessairement d'accord avec les chiffres publiés, les provinces ne prétendraient pas que la contribution fédérale est plus élevée.

La Commission a pris les données publiées[2] à partir de 1986-1987 pour projeter les chiffres de 1990-1991 et de 1991-1992. Les figures 1 et 2 illustrent l'évolution du FPE depuis 1986-1987. Puisque les paiements effectués par habitant en vertu du FPE ont été gelés pendant cinq ans à partir de 1990-1991, il est peu probable que la situation s'améliore bientôt.

La figure 1 indique le pourcentage des dépenses totales engagées au titre de l'enseignement postsecondaire, dans les provinces Maritimes, par le gouvernement fédéral en vertu du FPE. De 1986-1987 à 1991-1992, les dépenses ont diminué de 78,6 % à 72,7 %. En dollars, cela signifie que les trois gouvernements provinciaux ont dû combler, en puisant à d'autres sources, une hausse qui est passée d'environ 88 000 000 $ en 1986-1987 à environ 160 000 000 $ en 1991-1992.

La figure 2 présente la même information, en plus des différentes répercussions sur les trois provinces. Il est évident que la Nouvelle-Écosse a été la plus durement touchée au cours de cette période. Il est également évident que la situation du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard s'est maintenant rapprochée de celle de la Nouvelle-Écosse. Cette convergence s'explique par la croissance plus rapide des dépenses totales en enseignement postsecondaire, lesquelles ont augmenté de 48 % à l'Île-du-Prince-Édouard et de 44 % au Nouveau-Brunswick, comparativement à 30 % en Nouvelle-Écosse, au cours de cette même période.

---

[2]Secrétariat d'État du Canada. Aide fédérale et provinciale à l'enseignement postsecondaire au Canada: rapport au Parlement, 1989-1990.

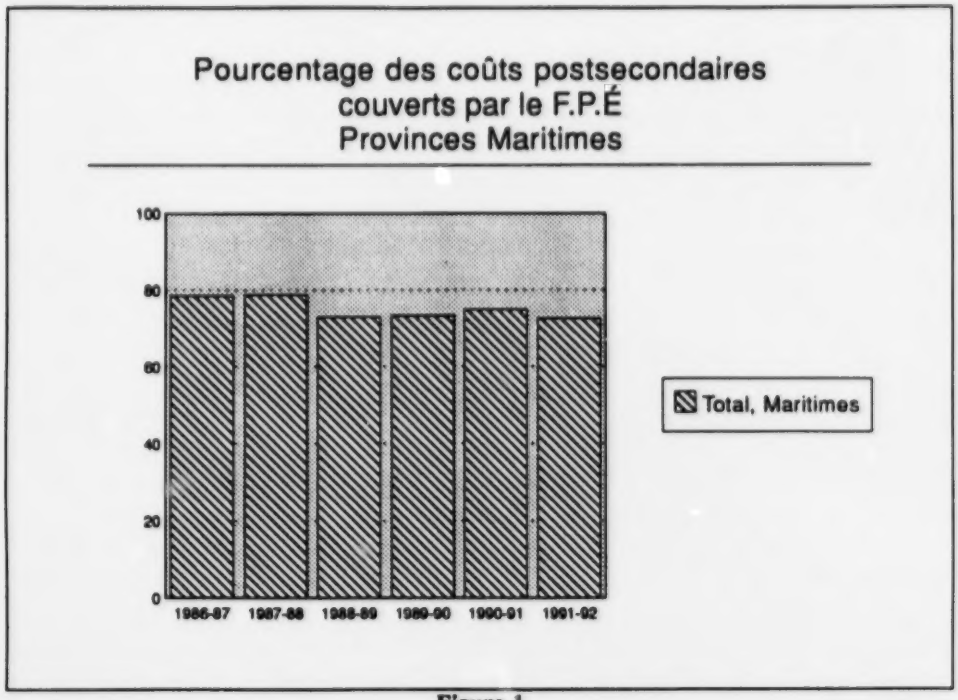

Figure 1

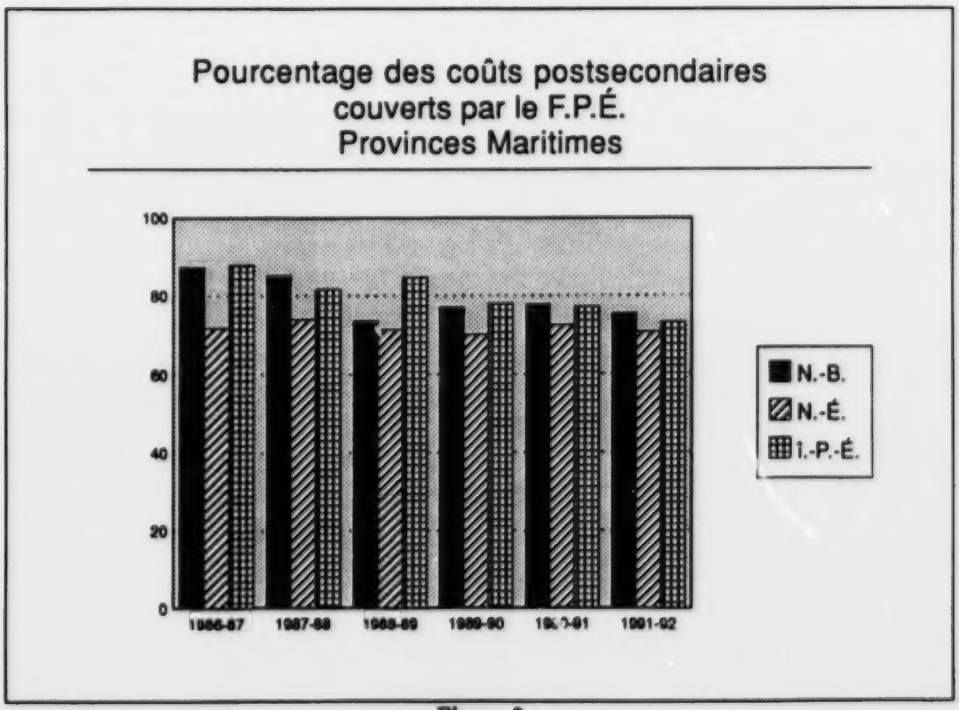

Figure 2

Comme nous l'avons mentionné plus haut, le FPE n'est qu'une des diverses sources de paiements de transfert; des réductions ont également été pratiquées dans les paiements de péréquation. La Commission reconnaît qu'il en résulte un stress financier pour les gouvernements provinciaux.

4.2 Les universités

En réponse aux besoins économiques de la région, le Conseil des Premiers ministres des Maritimes a adopté une politique selon laquelle tout étudiant qualifié devrait avoir accès à un programme d'études universitaires dans la région. Cette politique est maintenant bien établie et demeure tout aussi pertinente pour les années 90 qu'elle l'était en 1975, lors de sa présentation à la Commission. Les universités de la région se sont attelées à la tâche et, même si tous les étudiants désireux d'accéder à un programme particulier dans une université particulière n'en ont pas été capables, il reste que les étudiants qualifiés ont pu fréquenter une université, même si elle se trouvait ailleurs. En 1981, il y avait 33 685 étudiants inscrits à temps plein dans les universités des Maritimes. À l'automne 1991, on en comptait 49 345, soit une hausse de 46 %. Au cours de la même période, les gouvernements ont augmenté d'environ 13 % leur aide financière aux universités, en dollars constants. Cela représente une diminution d'environ 30 % du montant réel versé pour chaque étudiant. Les universités ont partiellement comblé le manque à gagner en augmentant leurs revenus issus des frais de scolarité, lesquels sont passés de moins de 16 % à plus de 22 % du revenu de fonctionnement général au cours de la même période. Dans son récent rapport[3], M. Stuart Smith recommande que les frais de scolarité augmentent jusqu'à ce qu'ils atteignent 25 % du revenu de fonctionnement. Il ajoute cependant que cette hausse ne devrait être permise que si les programmes d'aide aux étudiants sont améliorés. Comme le montrent les tableaux 1 et 2, plusieurs établissements de la région ont des frais de scolarité qui sont déjà supérieurs à 25 % du revenu de fonctionnement, sans qu'aient été modifiés pour autant les programmes d'aide aux étudiants.

Les universités ne peuvent fonctionner avec des déficits annuels. Elles ont à soutenir la concurrence nationale et internationale en matière de professeurs. Les services achetés, les livres de bibliothèque, le matériel de laboratoire, l'entretien et la réparation des bâtiments, tout a augmenté en prix. Les solutions sont peu nombreuses et douloureuses. Au moins 80 % des dépenses de fonctionnement générales consistent en salaires et en avantages sociaux. Si les universités reçoivent moins de fonds en termes réels, le principal secteur où elles peuvent pratiquer des réductions est celui des ressources humaines. Cela signifie soit la réduction des effectifs, soit le remplacement du personnel à temps plein par du personnel à temps partiel, soit encore l'utilisation d'assistants pour remplacer les professeurs. Voilà des solutions qui semblent peu appropriées lorsque les inscriptions sont à la hausse. N'importe laquelle de ces mesures risque de conduire à une réduction des services offerts aux étudiants des Maritimes et, par conséquent, à une réduction de leur contribution éventuelle à l'économie des Maritimes.

---

[3]Stuart Smith, Rapport de la Commission d'enquête sur l'enseignement universitaire au Canada, octobre 1991.

4.3 Les étudiants

Si les gouvernements provinciaux sont devenus la principale source de financement des universités, c'est surtout pour encourager et aider la population à s'instruire. C'est en grande partie grâce à la prévoyance des gouvernements que l'accessibilité s'est accrue et que les taux de participation ont augmenté. Alors que moins de 5 % des personnes âgées de 18 à 24 ans fréquentaient l'université à la fin de la Deuxième Guerre mondiale, on en compte aujourd'hui 20 %. À titre d'exemple, en 1987-1988, il y avait 27 500 élèves en 9e année dans la région, le groupe qui allait être le premier à pouvoir entrer à l'université à l'automne 1991. Or, il y a eu 13 340 étudiants qui se sont inscrits en première année d'université dans les Maritimes à l'automne 1991.

Les étudiants trouvent qu'il n'est pas facile d'aller à l'université de nos jours, non seulement pour des raisons académiques, mais aussi pour des raisons financières. Ils font face à un coût de la vie élevé combiné à des frais de scolarité élevés, alors que les programmes d'aide aux étudiants n'ont pas été rajustés en conséquence. Il leur est de plus en plus difficile d'emprunter assez pour vivre, sans parler du facteur d'endettement. Environ 40 % des étudiants à temps plein travaillent à temps partiel au cours de l'année universitaire, ce qui les aide à payer leurs études mais pas nécessairement à les réussir. Par ailleurs, la situation économique globale est telle qu'il leur est de plus en plus difficile de trouver un emploi d'été qui rapporte suffisamment pour qu'ils puissent mettre de l'argent de côté pour leurs études. L'augmentation du nombre d'étudiants plus âgés que la moyenne et du nombre d'étudiants à temps partiel vient encore compliquer les choses pour les systèmes de soutien universitaire qui sont principalement orientés vers les étudiants sortant directement du secondaire.

Tous ces facteurs font que les étudiants ont beaucoup de mal à terminer leurs études. Bon nombre d'entre eux doivent les abandonner pendant un an ou deux, ou de façon permanente, pour des raisons économiques, tandis que d'autres doivent opter pour des études à temps partiel et attendre plus longtemps avant d'obtenir leur diplôme. Selon une étude préliminaire de l'attrition chez les étudiants de la région, il y aurait bien plus d'étudiants qui abandonnent leurs études universitaires qu'il n'y en a qui ne réussissent pas leur programme d'études. La Commission craint que l'augmentation générale des inscriptions n'obscurcisse le fait que la hausse des coûts réduit l'accessibilité des groupes d'étudiants qui sont déjà défavorisés.

4.4 Aide financière aux étudiants

En 1988, la Commission a publié une étude[4] dans laquelle plusieurs améliorations étaient recommandées au programme actuel d'aide aux étudiants. Depuis, aucune amélioration importante n'a été apportée, et la situation est pire en 1991 qu'elle ne l'était en 1988. Cette détérioration est due principalement au fait que le gouvernement fédéral refuse toujours de rajuster le montant total mis à la disposition des étudiants, en vertu du Programme canadien de prêts aux étudiants, en fonction de l'augmentation réelle du coût de la vie, sans compter son refus

[4]CESPM, L'aide au étudiants dans les années 1990, novembre 1988.

d'entreprendre une refonte du programme. L'application, par le gouvernement du Canada, de frais d'administration de 3 %, soi-disant pour réduire les défauts de paiement, semble être particulièrement inutile et hors de propos. La Commission reconnaît que les trois gouvernements des Maritimes se sont opposés à ces frais.

Face à l'inaction du gouvernement fédéral, les trois provinces auraient pu essayer d'améliorer elles-mêmes le programme. Mais elles n'en ont rien fait. Le prêt maximum demeure donc à 3 360 $ (105 $ par semaine pendant 32 semaines d'études), là où il se trouvait en 1984-1985. Bien que les trois provinces aient augmenté leurs bourses depuis 1985 (de 1 770 $ à 2 200 $ à l'Île-du-Prince-Édouard en 1990-1991, de 2 000 $ à 2 300 $ en Nouvelle-Écosse en 1990-1991 et à 2 700 $ au Nouveau-Brunswick en 1988-1989), ces augmentations n'ont pas été suffisantes pour compenser la hausse des frais de scolarité et des autres coûts que les étudiants nécessiteux ont à supporter. Au Nouveau-Brunswick, le programme de remise partielle des prêts étudiants supérieurs à un certain montant a pris fin en 1991-1992.

5. ÉTUDE DE CAS: 1991

Afin de mesurer les répercussions des décisions de financement prises par les gouvernements en 1991-1992, la Commission a procédé à une analyse comparative des salaires universitaires au cours des trois dernières années. Bien que les données ne soient pas comparables pour tous les établissements, nous avons utilisé les données obtenues pour quatorze d'entre eux dans cette analyse, qui est présentée province par province.

5.1 Île-du-Prince-Édouard

Le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard a augmenté de 5,6 % ses subventions de fonctionnement pour l'année financière en cours. Étant donné que la convention collective des professeurs a été négociée avant l'établissement du budget provincial, le gouvernement n'a pris aucune mesure qui aurait pu avoir un effet sur le processus de négociation collective. Le coût réel des salaires à la University of Prince Edward Island, y compris les augmentations au titre du coût de la vie, de l'avancement et des promotions, a progressé de 8,1 % en 1991 par rapport à 1990, comparativement à 8,4 % en 1990 par rapport à 1989. Le manque à gagner a été compensé par une augmentation de 15,2 % des frais de scolarité, portant ces derniers à 2 120 $ par année. Ainsi, les frais de scolarité à la University of Prince Edward Island, y compris le Collège vétérinaire de l'Atlantique, ont représenté environ 15 % du revenu de fonctionnement. En 1989-1990, les salaires comptaient pour 69,7 % des dépenses de fonctionnement générales.

5.2 Nouveau-Brunswick

Au Nouveau-Brunswick, le gouvernement entendait compenser la différence entre ses subventions et le montant recommandé par la Commission grâce au gel des salaires d'un an.

TABLEAU 1

Université	Hausse des Subventions de fonctionnement 1991-1992 (%)	Hausse des frais de scolarité 1991-1992 (%)	Revenue issu des frais de scolarité en un pourcentage des frais de scolarité et des subventions du gouvernement*			Salaires et avantages sociaux, en un pourcentage du coût de fonctionnement général 1989-1990[5]
			1986-1987	1990-1991	1991-1992	
Moncton	3,3	5,2	16,1	18,1	19,9	79,8
St. Thomas	6,0	5,8	26,7	32,5	34,9	82,1
U.N.B.	3,3	6,3	18,0	18,6	19,7	76,4
Mount Allison	3,2	10,3	20,8	22,9	25,0	74,5

*Le revenu issu des frais de scolarité est calculé en multipliant le nombre d'inscriptions par les frais de scolarité de base, sans égard pour les frais supérieurs ou pour l'augmentation de l'aide financière aux étudiants.

Une analyse des données obtenues en ce qui concerne le coût des salaires dans les universités du Nouveau-Brunswick indique que l'augmentation consentie en 1991-1992, sans égard pour les considérations de volume, était de l'ordre de 4 %. Cette augmentation est d'environ 3 % de moins que celle accordée en 1990-1991 par rapport à 1989-1990, mais d'environ 2 % de plus que le coût lié à l'avancement. Étant donné que l'entrée en vigueur du gel des salaires n'a pas coïncidé avec la négociation des conventions collectives, certaines catégories d'employés ont reçu une augmentation de l'indemnité de vie chère avant que le gel n'entre en vigueur, soit le 1er janvier 1991. Ces augmentations sont prévues dans le coût des salaires de 1991-1992. Les répercussions du gel, toutefois, se feront encore sentir au cours de l'année financière 1992-1993, parce qu'aucune augmentation ne pourra être accordée le 1er janvier 1992 pour cette année-là. Bien que la situation diffère dans chacune des quatre universités, le montant global prévu par le gouvernement du Nouveau-Brunswick devrait être, selon les calculs de la Commission, légèrement inférieur au montant recommandé par la Commission, sur une période de deux ans, le gel étant en vigueur pendant douze mois. Un calcul plus précis sera fait plus tard, une fois que des données plus précises auront été obtenues. Comme le montre le tableau 2, la hausse des frais de scolarité et des inscriptions a fait augmenter la proportion du revenu de fonctionnement provenant de cette source. À signaler également que les dépenses de fonctionnement se composent à 80 % près des salaires et des avantages sociaux et que les autres coûts ne sont pas gelés. Étant donné que la hausse des frais de scolarité et des inscriptions s'est traduite par une augmentation éventuelle des revenus d'environ 4 000 000 $, celle-ci compensera à peu près l'augmentation inférieure au niveau recommandé des subventions.

[5]Association canadienne du personnel administratif universitaire, Statistiques financières des universités et collèges, 1989-1990.

5.3 Nouvelle-Écosse

TABLEAU 2

Établissement	Hausse des subventions de fonctionnement (péréquation comprise) 1991-1992 (%)	Hausse des frais de scolarité 1991-1992 (%)	Revenu issu des frais de scolarité, en un pourcentage des frais de scolarité et des subventions du gouvernement*			Salaires et avantages sociaux, en un pourcentage du coût de fonctionnement général (1989-1990)[6]
			1986-87	1990-91	1991-92	
Acadia	1,3	10,4	22,3	25,7	27,9	76,6
A.S.T.	0,5	5,3	16,1	13,0	14,9	
Dalhousie	0,7	26,6	13,9	14,9	18,7	76,7
Mount St. Vincent	4,3	9,9	27,6	22,5	23,5	78,0
N.S.A.C.	0,5	14,3	14,9	16,5	19,8	70,1
N.S.C.A.D.	1,8	9,7	17,7	18,0	21,3	58,4**
N.S.T.C.***	0,5	12,8	6,3	8,2	9,6	
St. Francis Xavier	1,4	6,0	23,2	27,5	29,3	73,7
St. Mary's	3,0	10,3	26,0	31,8	35,3	76,0
T.U.N.S.	0,7	7,9	11,9	11,4	13,1	75,5
Sainte Anne	0,5	8,0	35,3	21,5	23,8	55,4**
King's College	3,1	16,3	20,6	35,6	38,0	58,3**
U.C.C.B.	0,5	9,4	13,8	19,6	23,8	72,2
C.O.G.S.	0,5					

REMARQUES

* Le revenu issu des frais de scolarité est calculé en multipliant les frais de scolarité de base par les inscriptions, sans égard pour les hausses de frais ou pour l'aide financière accrue aux étudiants nécessiteux.

** Pour différentes raisons, les données relatives à ces trois établissements ne sont pas comparables, notamment à cause des pratiques comptables de Sainte-Anne et de N.S.C.A.D. et du rapport spécial ente King's College et Dalhousie.

*** Les revenus issus des frais de scolarité à N.S.T.C. vont au gouvernement provincial et non à l'établissement.

La Nouvelle-Écosse a augmenté son financement de 1,25 % en 1991-1992. Après application du programme de péréquation, il ne restait qu'un faible montant aux fins de répartition générale, et l'augmentation réelle, en pourcentage, est illustrée au tableau 2. Comme dans le cas du Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse a imposé un gel des salaires qui empêchera toute augmentation des indemnités de vie chère. En Nouvelle-Écosse, toutefois, le gel est de deux ans. Tout comme au Nouveau-Brunswick, malgré le gel, la facture salariale a augmenté de 4 %, soit considérablement plus que le coût lié à l'avancement, en raison des rajustements apportés avant le gel. En général, le coût lié à l'avancement en Nouvelle-Écosse est de l'ordre de 2 %, et ce coût est à lui seul supérieur à l'augmentation des subventions accordées à la plupart des

[6] A.C.P.A.U., op.cit.

établissements de la province. Étant donné que le gel des salaires est d'une durée de deux ans en Nouvelle-Écosse, les coûts salariaux réels dans les établissements de la province n'augmenteront que d'environ 2 % au cours de l'année financière 1992-1993.

Afin de limiter les coupures pratiquées dans les services, les universités ont été obligées d'augmenter leurs frais de scolarité. La hausse combinée des frais de scolarité et des inscriptions a conduit à une augmentation éventuelle de plus de 10 000 000 $ des revenus provenant des frais de scolarité pour 1991-1992. Pour cette même année, le gouvernement a augmenté ses subventions de 2 600 000 $. Ces deux facteurs se sont traduits par une augmentation réelle d'un peu plus de 5 % au chapitre du revenu total pour 1991-1992.

6. RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT POUR 1992-1993

6.1 Subvention de fonctionnement sans restriction

Compte tenu de la situation financière des trois gouvernements provinciaux, la Commission a fondé ses recommandations sur le montant minimum qu'elle juge nécessaire pour maintenir les services et les programmes à leur niveau actuel. Aucune allocation n'est faite pour l'augmentation des inscriptions, laquelle devra être absorbée par les établissements. La Commission a également tenu compte du fait que le gel des salaires en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick a pour but de réduire les coûts à long terme aussi bien qu'à court terme, et elle n'est pas prête à recommander un "rattrapage" pour l'instant.

Les inscriptions ont continué d'augmenter dans les trois provinces et le niveau de financement prévu pour 1991-1992 a donné lieu à une augmentation considérable des frais de scolarité afin de compenser la faible augmentation de l'aide financière des gouvernements. Les Maritimes, une région où les revenus sont parmi les plus bas au Canada, ont déjà les frais de scolarité les plus élevés au pays. Si ces derniers devaient augmenter encore davantage, on risque d'assister à une augmentation des taux d'attrition et à une réduction de l'accessibilité, en l'absence d'autres sources d'aide financière pour les étudiants. Les mêmes facteurs économiques qui agissent sur les gouvernements agissent également sur la capacité de payer des étudiants.

Selon les données actuellement disponibles pour l'année financière 1991-1992 au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse, il appert que, malgré le gel des salaires, les coûts des universités ont augmenté plus rapidement que le financement provincial. Dans ces deux provinces, l'augmentation des revenus provenant des frais de scolarité a compensé une bonne partie du déficit. Il est à signaler que, même si le gel des salaires a limité les coûts salariaux, les autres coûts, qui représentent au moins 25 % des coûts de fonctionnement, ont subi des augmentations normales.

La situation en Nouvelle-Écosse indique que l'augmentation de la facture salariale sera de l'ordre de 2 %, avec le gel des salaires en place. Alors que cela représente 80 % des coûts de fonctionnement des universités, d'autres composantes augmenteront de façon plus considérable,

de sorte qu'une augmentation d'environ 3 % assurerait le maintien du système universitaire. On ne tient pas compte, ici, des problèmes constants liés au report des travaux d'entretien, aux bibliothèques et au remplacement du matériel. Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a annoncé qu'il entend limiter la croissance des dépenses en santé et en éducation à un maximum de 2 % l'année prochaine. La Commission croit qu'une telle augmentation nuira sérieusement, malgré le gel des salaires, à la capacité des universités d'offrir le même niveau de services, particulièrement avec l'augmentation des inscriptions. La Commission recommanderait donc qu'une augmentation minimale de 3 % soit accordée aux universités de la Nouvelle-Écosse, car elles doivent encore absorber la hausse de 5,7 % survenue au chapitre des inscriptions en 1991-1992, de même que toute augmentation en 1992-1993.

Il reste aussi le dernier versement de 26 400 $ à affecter à la base de financement du programme d'ergothérapie et la somme de 260 000 $ à engager pour l'expansion du programme de médecine familiale à la Dalhousie University.

En l'absence d'un gel des salaires, la facture salariale des établissements du Nouveau-Brunswick aurait augmenté d'environ 5 %, en raison de l'inflation et de l'avancement. Toutefois, le gel de 1991-1992 aura un effet accréditif qui réduira l'augmentation de la facture salariale d'environ 1 % en 1992-1993. Le coût des autres éléments, comptant pour environ 20 % du budget de fonctionnement, augmentera d'environ 4 %. La Commission recommande donc une augmentation de 4 % au moins, tout en reconnaissant que les universités auront encore à absorber les répercussions de l'augmentation de 6,6 % des inscriptions en 1991-1992, de même que celles de toute augmentation en 1992-1993.

Durant l'année en cours, l'Île-du-Prince-Édouard a augmenté son financement davantage que les deux autres provinces, même si les fonds consentis ont été inférieurs aux recommandations de la Commission. L'augmentation de 15,2 % des frais de scolarité de la University of Prince Edward Island a en grande partie compensé cet écart. D'autres réductions, notamment de 600 000 $ dans le cas de la UPEI et de 60 000 $ dans le cas du Holland College (montant correspondant à la contribution financière de la Commission), ont récemment été demandées par le gouvernement provincial pour l'année financière 1991-1992. Les frais de scolarité de la UPEI sont maintenant à un niveau où il est difficile d'envisager une autre hausse aussi importante. À l'Île-du-Prince-Édouard, les salaires et avantages sociaux représentent environ 72 % des coûts de fonctionnement. Comme il est mentionné plus haut, dans le cas du Nouveau-Brunswick, ces coûts auraient augmenté de 5 %, pour une hausse de 3,6 % dans le budget de fonctionnement général. Les coûts des autres éléments auraient augmenté de 4 %, ce qui représente une hausse de 1,1 % des coûts de fonctionnement généraux. La Commission recommanderait donc une augmentation de 4,7 % de la subvention de fonctionnement, sans égard pour l'augmentation des inscriptions de 3,0 % en 1991-1992, ni pour l'augmentation possible en 1992-1993.

La décision, par le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard, de remplacer le programme d'études collégiales en soins infirmiers par un programme de baccalauréat en sciences infirmières à compter de 1992 a aussi des conséquences financières. Au cours des années précédentes, conformément à la recommandation de la Commission, l'université a augmenté son budget de

base de 312 700 $ en prévision de ce programme. Pour que le programme puisse être offert à l'automne de 1992, il faudra une autre augmentation, cette fois-ci de 421 200 $. Cette augmentation est en sus des fonds requis pour l'aménagement des locaux nécessaires, comme il est indiqué ci-dessous.

6.2 Subvention de fonctionnement avec restriction

Afin d'assurer l'entretien des bâtiments et le renouvellement du matériel et des ressources bibliothécaires, la Commission a pour politique de restreindre à ces fins une partie de la subvention de fonctionnement. Cette restriction n'empêche pas, toutefois, que des fonds supplémentaires provenant des subventions sans restriction ou d'autres sources soient affectés à ces fins. Comme il est indiqué dans la section portant sur le report des travaux d'entretien, il faut que des dépenses considérables soient engagées afin de rattraper les travaux qui ont dû être reportés. Compte tenu de la recommandation faite en ce qui concerne les dépenses en capital requises pour améliorer les installations existantes des trois provinces et compte tenu de la situation fiscale actuelle de ces dernières, la Commission recommande que les subventions avec restriction soient augmentées au même niveau que les subventions sans restriction.

6.3 Répartition des subventions de fonctionnement par province

Pour les établissements de la région, l'année financière se termine soit à la fin de mars, soit à la fin d'avril, sauf dans le cas de l'École des gardes-forestiers des Maritimes, où elle prend fin en décembre. Les gouvernements provinciaux terminent tous leur année financière le 31 mars. Le tableau 3 illustre les conséquences réelles des recommandations concernant les subventions de fonctionnement en fonction de l'année financière 1992-1993 des gouvernements. Les transferts de fonds entre provinces, qui sont un reflet du coût des études faites en dehors de la province de résidence, font que le coût réel pour les trois gouvernements est légèrement différent de ce qu'il serait s'il y avait application simple du taux d'augmentation dans chaque province.

7. FINANCEMENT DES NOUVEAUX PROJETS D'IMMOBILISATIONS

Le Nova Scotia Council on Higher Education est à étudier les décisions relatives au financement des projets d'immobilisations des universités de la Nouvelle-Écosse. La Commission a reçu des demandes de financement de la part d'universités de l'Île-du-Prince-Édouard et du Nouveau-Brunswick et, en raison des délais fixés, a déjà présenté certaines recommandations aux deux gouvernements en cause. Comme les recommandations ayant trait aux nouveaux projets sont fonction des énoncés du rôle et de la capacité prévue des universités de ces deux provinces, lesquels sont en voie d'établissement, il est impossible de mettre les besoins futurs en contexte avant le printemps de 1992. Il n'y a que dans le cas du programme de sciences infirmières de la UPEI que la Commission juge opportun de recommander l'affectation des fonds nécessaires aux fins de construction, en plus de ceux requis pour la planification des nouveaux projets d'immobilisations.

TABLEAU 3 - SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT RECOMMANDÉES POUR 1992-1993 (en milliers de dollars)

	Montants approuvés pour 1991-1992			Montants recommandés pour 1992-1993							
				Subvention pour le fonctionnement de base							
	Sans Restrictions	Avec Restrictions	Total	Sans Restrictions	Avec Restrictions	Total	% Aug.	Expansion de Programmes	% Aug.	Total	% Aug.
NOUVEAU-BRUNSWICK											
Subventions aux établissements	130,663	7,331	137,994	135,889	7,625	143,514	4.0	24	0.0	143,538	4.0
Subventions aux autres provinces	7,735	0	7,735	8,146	0	8,146	5.3	0	0.0	8,146	5.3
	138,398	7,331	145,729	144,035	7,625	151,660	4.1	24	0.0	151,684	4.1
Recouvrements pour étudiants étrangers	(672)	0	(672)	(680)	0	(680)	1.2	0	0.0	(680)	1.2
	137,726	7,331	145,057	143,355	7,625	150,980	4.1	24	0.0	151,004	4.1
NOUVELLE-ÉCOSSE											
Subventions aux établissements	206,824	7,277	214,101	213,029	7,496	220,525	3.0	0	0.0	220,525	3.0
Recouvrements des autres provinces	(9,307)	0	(9,307)	(9,734)	0	(9,734)	4.6	0	0.0	(9,734)	4.6
	197,517	7,277	204,794	203,295	7,496	210,791	2.9	0	0.0	210,791	2.9
Recouvrements pour étudiants étrangers	(2,173)	0	(2,173)	(2,168)	0	(2,168)	(0.2)	0	0.0	(2,168)	(0.2)
	195,344	7,277	202,621	201,127	7,496	208,623	3.0	0	0.0	208,623	3.0
ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD											
Subventions aux établissements	21,845	971	22,816	22,871	998	23,869	4.6	400	1.8	24,269	6.4
Subventions aux autres provinces	5,482	0	5,482	5,584	0	5,584	1.9	0	0.0	5,584	1.9
	27,327	971	28,298	28,455	998	29,453	4.1	400	1.4	29,853	5.5
Recouvrements pour étudiants étrangers	(39)	0	(39)	(37)	0	(37)	(5.1)	0	0.0	(37)	(5.1)
	27,288	971	28,259	28,418	998	29,416	4.1	400	1.4	29,816	5.5
SUBVENTIONS TOTALES	360,358	15,579	375,937	372,900	16,119	389,019	3.5	424	0.1	389,443	3.6

TABLEAU 4
Projets d'immobilisations recommandés
(en milliers de dollars)

	Contribution totale demandée auprès du gouvernement provincial	Montant approuvé jusqu'ici	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96
PROVINCE DU N.-B.						
Projets approuvés						
University of New Brunswick						
Centre polyvalent - SJ	4 200,0	500,0	3 700,0	-	-	-
Université de Moncton						
Pavillon des arts	6 300,0	500,0	3 500,0	2 300,0	-	-
Dalhousie University						
Pavillon de médecine Tupper (remarque 1)	2 842,4	-	710,6	852,7	852,7	426,4
Projets recommandés						
Mount Allison University						
Rénovation et réparation	Remarque 2	-	1 000,0	-	-	-
St. Thomas University						
Pavillon académique: planification	Remarque 3	-	200,0	-	-	-
University of New Brunswick						
Planification	Remarque 3	-	200,0	-	-	-
Total - Province du N.-B.			9,310.6	3 152,7	852,7	426,4
PROVINCE DE LA N.-É.						
Projets approuvés						
Dalhousie University						
Pavillon de médecine Tupper (remarque 1)	4 661,2	1 488,0	665,3	1 998,4	498,4	11,1
Projets recommandés (remarque 4)						
Mount Saint Vincent University						
Rénovation: bibliothèque et pavillon Evaristus	900,0	-				
St. Francis Xavier University						
Entrepôt de service	1 300,0	-				
Rénovation: patinoire; chaufferie; pavillon Xavier	500,0	-				
Saint Mary's University						
Agrandissement: centre Burke	2 966,0	-				
Technical University of NS						
Expansion: bibliothèque	6 760,0	-				
Annexe: pavillon A et B	3 200,0	-				
Total - Province de la N.-É.		-	665.3	1 998.4	498.4	11.1
PROVINCE DE L'Î.-P.-É.						
Projets approuvés						
Dalhousie University						
Pavillon de médecine Tupper (remarque 1)	496,4	-	124,1	148,9	148,9	74,5
Projets recommandé						
University of PEI						
Rénovation: pavillon Steel	1 300,0	-	1 300,0	-	-	-
Total - Province de l'Î.-P.-É.			1 424.1	148.9	148.9	74.5

Remarque 1 - Le Conseil des Premiers ministres des Maritimes a approuvé le projet. Les provinces Maritimes ont accepté de contribuer pour 8 millions $ aux 10,5 millions $ requis pour la réalisation du projet, le N.-B. versant 2 842 400 $, la N.-É., 4 661 200 $, et l'Î.-P.-É., 496 400 $.

Remarque 2 - Le coût total du projet est évalué à 12,9 millions $; l'université a demandé une aide gouvernementale de 7,6 millions $ sur une période de six ans (le solde de 5,3 millions $ a trait à la rénovation des résidences, laquelle sera financée à même les ressources de l'université). Le CESPM recommande un montant initial de 1 million $ en attendant l'examen complémentaire du projet dans le cadre du processus de report des travaux d'entretien.

Remarque 3 - Le coût total du projet sera déterminé une fois que les énoncés du rôle et de la capacité prévue auront été terminés.

Remarque 4 - Il s'agit ici de projets d'immobilisations qui ont déjà été recommandés par le CESPM, mais non encore approuvés par le gouvernement. Les contributions provinciales totales demandées ont été reportées selon les recommandations initiales et peuvent ne pas refléter les besoins actuels.

TABLEAU 5
Projets d'immobilisations non encore pris en considération
(en milliers de dollars)

Description	Coût total prévu	Aide provinciale total demandée	Autres Sources
Université de Moncton			
École de droit Le projet vise la construction d'un pavillon pour l'École de droit et ses départements et services connexes	9 600	4 100	5 500
University of New Brunswick			
Campus de Fredericton			
Projet de loisirs et d'éducation physique Le projet vise la construction d'un nouveau centre destiné à l'enseignement, à la recherche, à l'athlétisme et aux loisirs.	10 000	10 000	0
Projets spéciaux et de réinstallation Divers travaux de rénovation et de modernisation à travers le campus.	1 430 à 1 785	1 430 à 1 785	0
Système d'extinction automatique d'incendie Installation en divers lieux du campus.	490	388	102
Expansion des locaux du syndicat étudiant Construction d'une annexe à usages multiples pour le syndicat étudiant	2 700	2 700	0
Campus de Saint-Jean			
Tunnels d'accès aux installation. Construction d'un bâtiment d'entretien.	200	200	0
Réparation de la couverture des tunnels d'accès principaux Rénovation des tunnels reliant le pavillon Hazen, la bibliothèque Ward Chipman et le pavillon Ganong.	120	120	0
Projets spéciaux et de réinstallation Divers projets de rénovation et de modernisation à travers le campus.	400 à 500	400 à 500	0
University of Prince Edward Island			
Pavillon des sciences Construction d'un nouveau pavillon et replacement du pavillon actuel de chimie	4 100	2 050	2 050

Des données sommaires sur les projets qui ont déjà été recommandés par la Commission sont présentées au tableau 4, à titre d'information. En ce qui a trait aux projets recommandés pour la Nouvelle-Écosse, les montants indiqués sont ceux fournis au moment de la recommandation initiale. Le tableau 5 porte sur les projets d'immobilisations qui ont été soumis à la Commission mais pour lesquels aucune recommandation n'a encore été faite.

7.1 Île-du-Prince-Édouard

En 1990, le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard a annoncé son intention d'abandonner graduellement le programme d'études collégiales en soins infirmiers et de demander à la University of Prince Edward Island de mettre sur pied un programme de baccalauréat en sciences infirmières. Ce programme est censé débuter à l'automne de 1992. Après examen des divers emplacements possibles, on a établi que la solution la plus économique consisterait à rénover le sous-sol du pavillon Steel. Le coût des travaux et du matériel nécessaires est évalué à 1 300 000 $. Compte tenu de la date à laquelle le programme doit débuter, cette recommandation a été présentée au gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard en août.

La UPEI a également demandé des fonds pour la construction d'un nouveau pavillon de chimie, dont le coût préliminaire est évalué à 4 100 000 $. La Commission reconnaît la nécessité d'un tel pavillon, mais préfère attendre que l'énoncé du rôle et de la capacité prévue de l'université soit terminé et que l'importance et le coût du projet puissent être déterminés avant de faire une recommandation ferme au gouvernement de la province.

7.2 Nouveau-Brunswick

Deux projets financés par le gouvernement sont actuellement en construction: un centre polyvalent au campus de la University of New Brunswick à Saint-Jean et une annexe au pavillon des arts de l'Université de Moncton. Les fonds requis pour la réalisation de ces projets figurent au tableau 4.

La Mount Allison University avait, comme première priorité, la construction d'un centre d'activités pour lequel la Commission avait recommandé une contribution gouvernementale de 6 600 000 $ en 1988, mais qui n'a pas encore été approuvée. L'université a par la suite demandé qu'une plus haute priorité soit accordée à la modernisation et à la réparation des bâtiments existants plutôt qu'à la construction du nouveau centre d'activités. La Commission a recommandé que la province contribue 1 000 000 $ à la modernisation des bâtiments existants de Mount Allison en 1992-1993. Il sera question plus loin du report des travaux d'entretien et de modernisation.

La St. Thomas University a demandé des fonds pour la construction d'un pavillon académique à usages multiples de 35 000 pieds carrés. Bien qu'elle reconnaisse le manque d'espace à St. Thomas, la Commission juge qu'il n'y a pas lieu de faire une recommandation ferme pour un pavillon de cette importance alors que les établissements du Nouveau-Brunswick sont à terminer

l'énoncé de leur rôle et de leur capacité prévue. Toutefois, comme il faut procéder avec la planification, la Commission recommande que le gouvernement affecte 200 000 $ aux fins de planification initiale.

L'Université de Moncton a demandé des fonds pour l'expansion du Centre universitaire de Shippagan. Ce projet est fondé sur l'utilisation accrue du campus, tant par l'Université de Moncton que par le ministère de l'Enseignement supérieur et du Travail. Cela fait suite à une recommandation formulée par un comité mixte et approuvée en principe par le Cabinet, en vue d'offrir sur le campus ou à proximité de celui-ci des programmes dispensés par les collèges communautaires ou menant à l'obtention d'un diplôme. Bien que les détails du projet ne soient pas encore connus, il est évident qu'il faudra un investissement considérable sur le campus universitaire, de même que la rénovation éventuelle d'autres bâtiments avant que le projet ne puisse être réalisé pleinement. Il reste encore à déterminer comment le financement devrait être réparti entre l'Université et le Ministère.

Dans son mémoire, l'Université de Moncton a proposé que le coût total de l'expansion du campus de Shippagan soit réparti comme suit: 7 095 000 $, sur quatre ans, pour la phase I et 2 130 000 $ pour la phase II (construction d'un nouveau gymnase). Quel que soit le résultat des négociations concernant la répartition des fonds entre l'Université de Moncton et le Ministère, le gouvernement du Nouveau-Brunswick devrait reconnaître que la réalisation de ce projet entraînera d'importants coûts en capital et qu'il doit prévoir immédiatement des fonds pour l'achat des terrains nécessaires et l'exécution du travail conceptuel.

Il est également à signaler que l'université prévoit des augmentations de 752 000 $ et de 107 000 $ pour les coûts de fonctionnement annuels des phases I et II, respectivement.

L'Université de Moncton a soumis d'autres projets d'immobilisations dans le cadre de son plan triennal (voir tableau 5). Pour l'instant, la Commission n'a fait aucune recommandation à l'égard de ces projets.

La University of New Brunswick a également soumis une série de projets d'immobilisations (voir tableau 5) pour lesquels la Commission n'entend faire aucune recommandation pour le moment, tant que l'université n'aura pas terminé les énoncés de son rôle et de sa capacité prévue. Compte tenu des dates proposées, toutefois, la Commission recommanderait que la somme de 200 000 $ soit mise à la disposition de l'université aux fins de planification préalable des principaux projets d'immobilisations.

8. REPORT DES TRAVAUX D'ENTRETIEN

Le report des travaux d'entretien porte à entendre qu'il y a une certaine détérioration des immobilisations par suite de la décision consciente, par l'administration des universités, de remettre à plus tard certains travaux courants d'entretien des bâtiments, faute de fonds. À remarquer que si une analyse était effectuée des diverses dépenses faites en période financière

difficile dans les universités, on découvrirait sans doute que des réductions semblables sont pratiquées ailleurs. L'entretien des bâtiments n'est donc pas un cas unique.

La deuxième phase de l'étude sur l'état des locaux entreprise par la Commission a porté sur environ 55 % des bâtiments des universités de la région et, en particulier, ceux qui étaient les plus durement touchés. L'état actuel des bâtiments, tel qu'il a été établi dans l'étude, peut être attribué à deux facteurs, le premier étant l'âge. La grande vague de construction a eu lieu il y a plus de vingt ans, et ces bâtiments arrivent maintenant à un stade où ils ont besoin de réparations importantes. Le deuxième facteur est le peu de fonds affectés expressément à l'entretien des bâtiments. La composante restreinte des subventions gouvernementales est divisée en deux parties: dépenses reliées aux dépenses non-relatives à l'espace et dépenses d'entretien et de rénovations, ces dernières comptant pour environ 2 % des subventions globales. Les restrictions budgétaires générales ont fait que les universités ont beaucoup de mal à trouver des fonds supplémentaires aux fins d'entretien et de réparation.

Si la Nouvelle-Écosse a aujourd'hui moins de fonds à consacrer aux travaux d'entretien que le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard, c'est peut-être parce qu'elle a décidé, en 1982, d'éliminer les fonds avec restriction pendant deux ans. (Il faut signaler que cette décision n'a pas changé le financement total des établissements de la Nouvelle-Écosse, mais a donné aux universités un plus grand choix dans l'utilisation des fonds mis à leur disposition.)

Le tableau 6 indique les montants affectés aux réparations seulement dans chaque établissement et ne comprend pas le coût des améliorations qui avaient également été proposées. Y est également indiqué le nombre d'années requises pour réaliser les réparations selon le niveau actuel des fonds affectés aux modifications et rénovations.

Comme le montre le tableau 6, le problème est plus aigu en Nouvelle-Écosse, où il faudra 15 ans de financement de modification et rénovation pour rattraper les travaux, qu'au Nouveau-Brunswick, où il en faudra moins de six. Quant à l'Île-du-Prince-Édouard, le problème est davantage axé sur la rénovation.

Depuis la publication du rapport de la phase II, qui faisait ressortir toute la gravité du problème de l'entretien des bâtiments, les universités ont compris qu'elles devaient s'employer à y consacrer le plus de ressources possibles.

Bien que l'approche ne pourra être la même en Nouvelle-Écosse que dans les deux autres provinces, la solution générale qui est recommandée consiste à réaliser de petits projets de modification et de rénovation, en augmentant les fonds prévus à cette fin dans les subventions pendant un certain temps afin d'accélérer les choses. Les grands projets, toutefois, devraient être proposés comme projets d'immobilisations et classés par ordre de priorité pour chaque province. Des fonds devront être prévus à cette fin.

TABLEAU 6

Institutions	Total approuvé Modifications et rénovations 1992-1993	Coût total des réparations seulement Phase II	Nombre d'années pour couvrir le coût des réparations
Mount Allison University	465 100	3 607 000	8
St. Thomas University	141 900	1 163 000	8
Université de Moncton	1 119 000	6 259 000	6
University of New Brunswick	1 865 950	7 542 000	4
Total	3 591 950	18 571 000	5
Acadia University	437 680	5 647 000	13
Atlantic School of Theology	16 210	1 111 000	69
Dalhousie University	1 491 330	22 014 000	15
Mount Saint Vincent University	223 340	3 480 000	16
Nova Scotia College of Art & Design	95 460	21 000	0
St. Francis Xavier University	385 440	3 185 000	8
Saint Mary's University	363 820	6 503 000	18
Technical University of Nova Scotia	257 560	3 271 000	13
University College of Cape Breton	217 940	4 523 000	21
Université Sainte-Anne	66 640	2 433 000	37
University of King's College	46 830	2 675 000	57
Total	3 602 250	54 863 000	15
Holland College	199 270	2 148 000	11
University of Prince Edward Island	287 850	4 418 000	15
Total	487 130	6 566 000	13

De plus, la Commission maintiendra sa politique, adoptée en 1990, selon laquelle les transferts ne sont plus permis entre la catégorie de dépenses de modifications et rénovations à celle des dépenses non-relatives à l'espace, sauf en de très rares circonstances.

Dans la section précédente, trois recommandations étaient faites en ce qui concerne des projets d'immobilisations reliés à l'amélioration de bâtiments: la contribution à Mount Allison, le pavillon Tupper à Dalhousie et la rénovation du pavillon Steel à la UPEI pour le programme de sciences infirmières. Étant donné la situation financière prévue pour 1992-1993, la Commission hésite à recommander l'attribution de fonds supplémentaires à ces fins pour l'année qui vient.

9. FRAIS SUPPLÉMENTAIRES POUR ÉTUDIANTS ÉTRANGERS

La Commission continue de s'opposer au principe que des frais supplémentaires soient imposés aux étudiants étrangers. Cependant, tel qu'il est indiqué dans le plan financier de 1990-1991, la Commission reconnaît que, vu la conjoncture économique actuelle, il n'est pas réaliste de recommander aux gouvernements de fournir un supplément de 3 millions de dollars pour

remplacer les revenus qui découleraient des frais supplémentaires ou de demander aux établissements d'absorber une aussi importante réduction budgétaire. Par conséquent, la Commission recommande que les frais soient maintenus à 1 700 $ par année en plus des frais de scolarité des étudiants canadiens, pour une diminution réelle du niveau des frais.

Après une hausse de 8 % en 1990-1991, la Commission constate que les inscriptions des étudiants étrangers ont baissé de 2,5 % en 1991-1992.

10. BUDGET D'ADMINISTRATION DE LA COMMISSION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR DES PROVINCES MARITIMES

Pour 1991-1992, le budget d'administration de la Commission avait d'abord été fixé à 746 560 $, comparativement à 769 650 $ en 1990-1991. Puis, à la suite du gel des salaires et d'autres réductions, le budget a été rabaissé à 722 640 $. La Commission demande un budget d'administration de 750 970 $ pour l'année financière 1992-1993.

11. AUTONOMIE ET RESPONSABILITÉ FONCTIONNELLE

Face à une éventuelle ingérence gouvernementale dans leur fonctionnement, par le biais d'un gel légiféré des salaires, les universités du Nouveau-Brunswick ont préféré consentir volontairement à un gel des salaires afin d'éviter que celui-ci ne soit imposé par voie législative. Cette attitude découle de la conviction qu'une université doit avoir pleins pouvoirs sur la gestion de ses affaires, bref qu'elle doit jouir d'une autonomie totale.

Une des études réalisées dans le cadre du rapport Smith[7] a porté sur la perception des universités par les fonctionnaires[8]. Cette étude a démontré que ceux à qui il incombe d'attribuer 80 % des subventions de fonctionnement aux universités estiment que ces dernières ne sont ni efficaces ni pertinentes et qu'elles devraient être tenues de rendre des comptes.

Voilà deux points de vue diamétralement opposés dont la coexistence est peu propice au bon fonctionnement du système universitaire. La Commission, qui se compose de représentants des gouvernements, des universités et du grand public, est en général assez bien renseignée sur le fonctionnement du système universitaire, par opposition à la perception qu'on en a. Selon le rapport sur le rôle et la capacité prévue des universités de la Nouvelle-Écosse[9], il n'y a pas d'inefficacité ou de double emploi graves au sein des universités, mais plutôt la nécessité d'une

---

[7]Stuart Smith, op. cit.

[8]Survey of the Perception of Universities among Provincial Government Officials, Public Affairs Management Inc., Toronto.

[9]Commission de l'enseignement supérieur des provinces Maritimes/Nova Scotia Council on Higher Education, Rôle et capacité prévue, premier rapport, universités de la Nouvelle-Écosse, CESPM 1991.

bonne mise au point. La Commission croit, en général, que les universités de la région sont responsables et qu'il peut être démontré qu'elles font bon usage des fonds publics. Par exemple,tous les nouveaux programmes qui ont été approuvés par la Commission à la suite des recommandations du comité consultatif mixte de la CESPM-AUA ont fait l'objet d'un examen approfondi afin d'en déterminer la pertinence et le bien-fondé. Tous les nouveaux programmes mis sur pied par les universités elles-mêmes au cours des dernières années l'ont été sans que des fonds supplémentaires n'aient été demandés.

La Commission tient à signaler également que si les universités ont été capables de desservir un nombre croissant d'étudiants sans hausse correspondante des fonds mis à leur disposition, c'est qu'elles sont en mesure de bien gérer leurs ressources. Rien ne laisse supposer que les gouvernements auraient fait mieux à leur place. La Commission croit qu'il importe, d'une part, que les gouvernements comprennent que les universités s'occupent de leurs affaires avec efficacité et, d'autre part, que les universités comprennent qu'elles doivent être perçues comme faisant un usage responsable des fonds publics.

Il est toutefois dangereux de supposer que l'autonomie est automatique et absolue, en particulier lorsque les ressources financières sont rares. Si les universités choisissent de ne pas se soucier du monde qui les entoure ni des grandes préoccupations politiques des gouvernements qui sont leur principale source de financement, elles courent le risque que les gouvernements soient moins disposés à accroître leurs subventions.

12. FRAIS DE SCOLARITÉ

En Nouvelle-Écosse et à l'Île-du-Prince-Édouard, ainsi qu'à la Mount Allison University au Nouveau-Brunswick, les frais de scolarité ont augmenté davantage que le coût de la vie en 1991-1992. Comme il est indiqué aux tableaux 1 et 2, la proportion des revenus provenant des frais de scolarité a augmenté considérablement, dépassant même dans certaines universités 25 % des coûts de fonctionnement, comme l'a recommandé M. Stuart Smith[10]. Le niveau de 25 % était fondé sur l'amélioration du programme d'aide financière aux étudiants, ce qui n'a pas encore été fait. La Commission croit que, compte tenu de la conjoncture économique actuelle et du niveau de l'aide accordée aux étudiants, une autre augmentation importante des frais de scolarité aurait pour effet de réduire l'accessibilité à certains établissements. Même si les inscriptions ont continué d'augmenter, il existe encore des groupes défavorisés et sous-représentés, notamment les minorités ethniques et les parents seuls pour qui les frais de scolarité sont un obstacle considérable. De plus, comme nous l'avons déjà mentionné, le faible niveau des prêts aux étudiants oblige les étudiants à travailler pendant l'année universitaire, ce qui nuit à leurs études. Il est à signaler qu'un certain nombre d'établissements mettent de côté une partie des revenus issus de la hausse des frais de scolarité pour accorder des bourses d'entretien aux étudiants nécessiteux, atténuant ainsi les conséquences de cette hausse sur l'accessibilité.

---

[10]Stuart Smith, op. cit.

Encore une fois, la Commission recommande que les frais de scolarité augmentent, en général, à un taux non supérieur à la hausse du coût de la vie.

13. MATHÉMATIQUES, SCIENCES ET GÉNIE

Bien qu'elle ne soit pas directement reliée aux recommandations, l'offre de scientifiques et d'ingénieurs pour l'avenir de la technologie au Canada est une question qui se fait de plus en plus préoccupante. La Commission a analysé les tendances récentes en ce qui concerne les inscriptions dans ces domaines et étudié la documentation récente sur le sujet, afin d'évaluer la situation.

Les tendances récentes en matière d'inscriptions dans les universités de la région sont présentées aux tableaux 3 à 6. Plusieurs facteurs sont à retenir. En 1990-1991, il y a eu presque autant d'étudiants (8 050) qui se sont inscrits dans les programmes de sciences et de génie de premier cycle qu'il y en a eu en 1982-1983 (8 029) et ce, malgré que les inscriptions totales dans les programmes de premier cycle soient passées de 33 377 à 42 924 au cours de la même période. Par ailleurs, la répartition entre les domaines scientifiques a changé considérablement, marquée, d'une part, par une baisse d'environ 500 étudiants en génie et sciences appliquées et en mathématiques et sciences physiques et, d'autre part, par une hausse de plus de 1 000 étudiants en sciences agricoles et biologiques. Cette nouvelle répartition s'explique en partie par la participation accrue des femmes, qui ont toujours préféré les sciences agricoles et biologiques. Pour ce qui est de la participation globale des hommes, il y a eu une baisse de 5 850 à 5 158 dans ces domaines et une autre baisse de 650 en génie et sciences appliquées.

Malgré les changements qui se sont produits au niveau du premier cycle, les inscriptions ont augmenté dans presque tous les domaines scientifiques aux niveaux supérieurs. Le nombre total d'étudiants au niveau de la maîtrise est passé de 523 à 638 et au niveau du doctorat, de 206 à 373. Bien que cette hausse soit en grande partie due à un nombre accru d'étudiants étrangers, l'augmentation nette chez les étudiants canadiens est de 10 au niveau de la maîtrise et de 47 au niveau du doctorat. Dans les trois domaines d'études, la proportion de femmes a augmenté à la maîtrise et au doctorat aussi bien qu'au baccalauréat. On a observé que le nombre de personnes qui étudient les mathématiques et les sciences physiques et le génie et les sciences appliquées a eu tendance à suivre de plus près le nombre de personnes de 18 à 24 ans que le nombre de personnes fréquentant l'université. Cela indique que le type de personne qui désire poursuivre des études dans ces domaines a toujours été encouragé et capable d'aller à l'université et que la hausse du taux de participation n'a pas eu d'effet significatif sur l'offre éventuelle de scientifiques et d'ingénieurs.

Un certain nombre de programmes d'incitation ont été lancés ces dernières années, notamment le programme Bourses Canada, et diverses activités de promotion ont été menées par les gouvernements et les universités en vue d'accroître les inscriptions en sciences, surtout chez les femmes. L'augmentation considérable du nombre de femmes dans les programmes de génie et sciences appliquées et de mathématiques et sciences physiques entre 1988-1989 et 1990-1991

indique que ces efforts commencent à porter fruit. On s'attend que les inscriptions continueront d'augmenter en sciences et en génie au cours des prochaines années.

La formation d'ingénieurs et de scientifiques ne se traduit pas nécessairement par une augmentation du nombre de professionnels actifs. Dans une récente allocution devant l'Association canadienne de gestion des recherches, la présidente du Conseil des sciences du Canada a fait remarquer que bon nombre des scientifiques professionnels qualifiés ne font pas carrière dans leur domaine ou entrent dans le domaine de la gestion[11]. Bon nombre des diplômés dans ces domaines n'exercent pas la profession pour laquelle ils ont étudié. Une récente enquête[12] a révélé que seulement 14 % des diplômés en chimie de 1982 travaillaient dans le domaine de la chimie en 1984, contre seulement 21 % en 1987. Pour ce qui est de la promotion de 1986, 26 % des diplômés étaient chimistes en 1988. Il en va de même pour ce qui est du génie chimique, où 19 % des diplômés de 1982 travaillaient comme ingénieurs chimistes en 1984, contre 62 % comme ingénieurs. Une autre enquête[13] a indiqué qu'en 1986, seulement 43 % des personnes ayant étudié en génie travaillaient comme ingénieurs. Cette enquête a également indiqué que presque le quart des diplômés en génie n'entrent pas immédiatement sur le marché du travail après l'obtention de leur diplôme et que parmi ceux qui le font, les deux tiers seulement choisissent la profession d'ingénieur.

Les étudiants sont sensibles au marché du travail. La croissance des inscriptions dans les programmes reliés aux affaires indique que ces derniers offrent une bonne préparation à une carrière en affaires. Si la région ne produit pas beaucoup de scientifiques et de technologues, c'est peut-être parce que le marché du travail ne crée pas une demande suffisante pour encourager les étudiants à faire carrière dans ces domaines.

---

[11]Janet E. Halliwell, Problem or Paradox? Human Resources for R & D, allocution présentée à l'occasion de la 29e assemblée annuelle de l'A.C.G.R., septembre 1991.

[12]Graham Opwood, The Chemical Professions in Canada: Employment and Education for the Future, rapport du Industrial Adjustment Committee on the Supply and Demand of Chemical Professionals in Canada, juin 1991.

[13]Dalcor Innoventures Limited, Engineering the Future: Outlook on the Profession, rapport préparé pour le Bureau canadien de la main-d'oeuvre en génie et la Commission de l'emploi et de l'immigration.

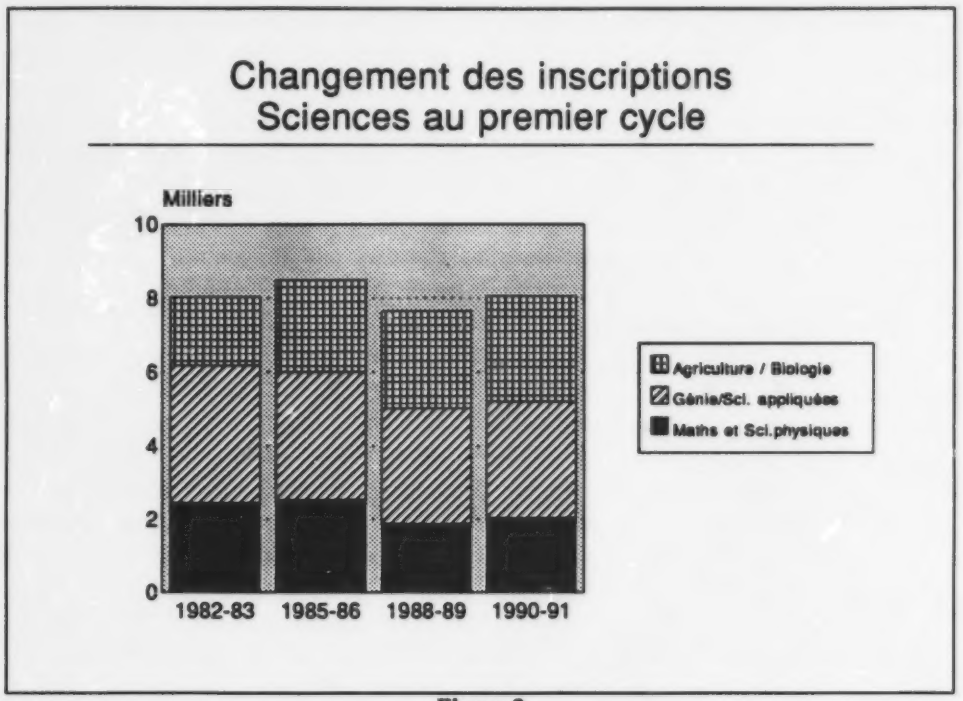

Figure 3

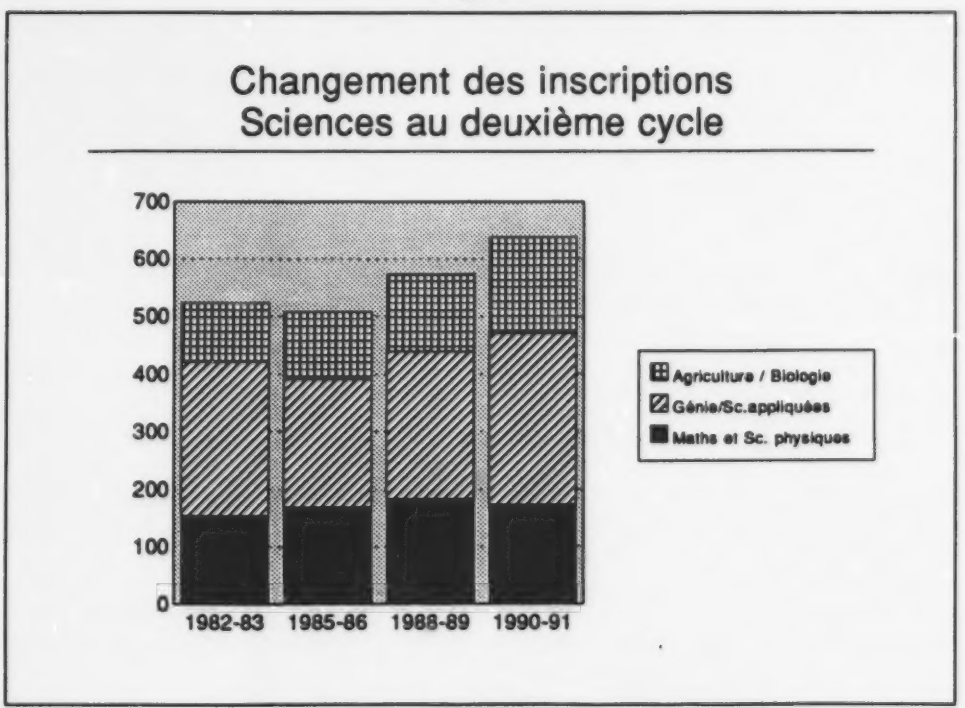

Figure 4

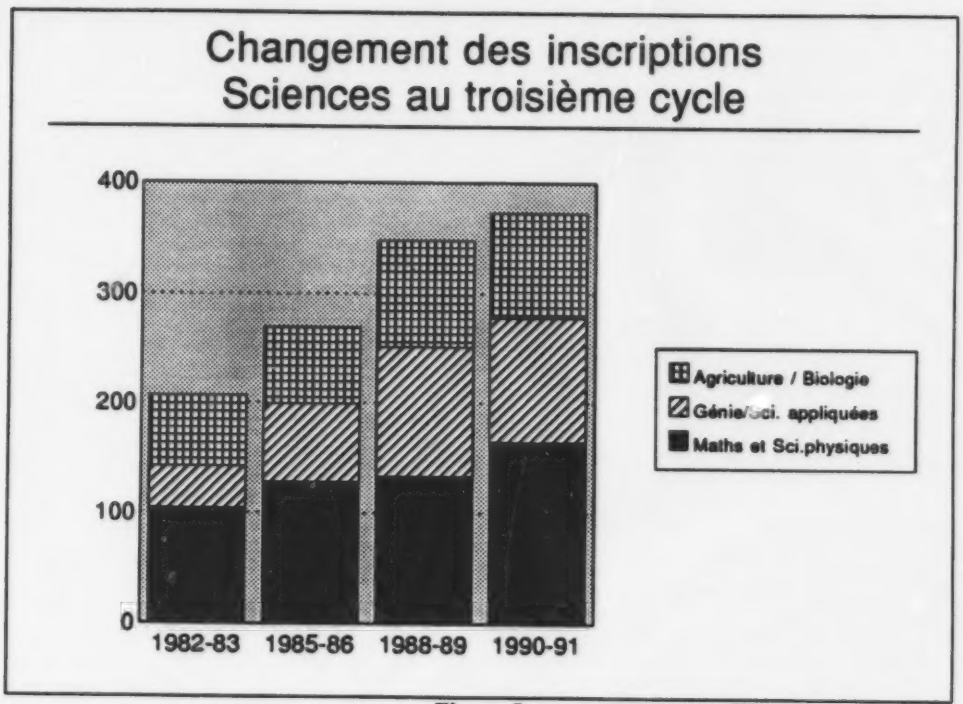

Figure 5

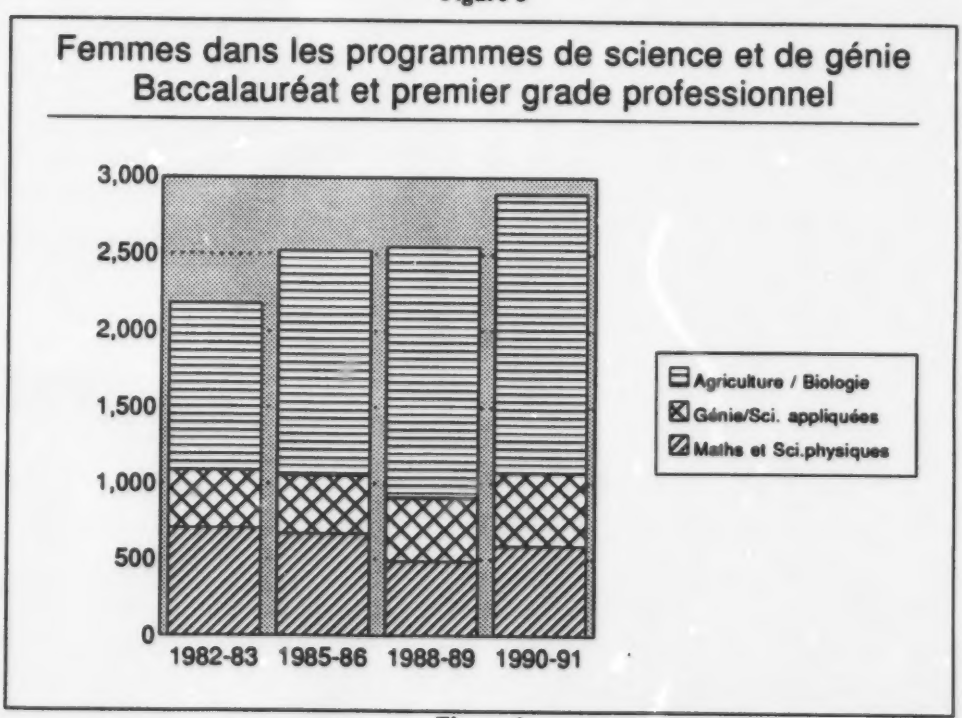

Figure 6